

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1517號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年3月25日辯

原告 徐貞明

鍾玉彩

王余菊

共同

訴訟代理人 劉明益 律師

被告 經濟部

代表人 沈榮津 (部長)

訴訟代理人 劉書明

侯祥洪

林克韋

上列當事人間水利法事件，原告不服行政院中華民國108年7月31日院臺訴字第1080179112號、同年月24日院臺訴字第1080179307號及第0000000000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、事實概要：

(一)被告於民國105年4月1日查獲原告徐貞明在臺中市○○區○○○○段R7、R11等大甲溪河川區域內未經許可種植植物，違反水利法第78條之1第4款規定，依同法第93條之4規定，以108年3月6日經授水字第10820326280號處分書（原處分所載興隆段R6、民誠段R13地號部分係屬誤載，業經被告以109年2月26日經授水字第10920202320號函更正，下稱原處分1

01)，限原告徐貞明於108年4月30日前回復原狀、拆除、清除
02 、廢止違禁設施。

03 (二)被告以105年7月11日查獲原告鍾玉彩在臺中市○○區○○○
04 段埤頭山小段暫編地號R91-1大甲溪河川區域內建造房屋、
05 未經許可種植植物，違反水利法第78條第4款及第78條之1第
06 4款規定，依同法第93條之4規定，分別以108年3月4日經授
07 水字第10820326100號及第00000000000號處分書（下稱原處
08 分2、3），限鍾玉彩於108年4月30日前回復原狀、拆除、清
09 除、廢止違禁設施。

10 (三)被告以105年4月7日查獲原告王余菊在臺中市○○區○○○
11 段埤頭山小段暫編地號R2大甲溪河川區域內建造房屋、暫編
12 地號R1、R2大甲溪河川區域內未經許可種植植物，違反水利
13 法第78條第4款及第78條之1第4款規定，依同法第93條之4規
14 定，分別以108年3月4日經授水字第10820326120號及第0000
15 0000000號處分書（下稱原處分4、5，並與原處分1、2、3合
16 稱為原處分），限王余菊於108年4月30日前回復原狀、拆除
17 、清除、廢止違禁設施。

18 (四)原告三人對被告上揭原處分均表不服，提起訴願均遭駁回，
19 遂共同提起本件行政訴訟。

20 二、本件原告主張略以：

21 (一)原告徐貞明主張：

22 原告於80年間經他人讓渡地上物耕作權，種植柑橘迄今。耕
23 作的河川公地未築有堤防，且為尋常洪水位未達到地區之高
24 灘地，非位在行水區內，不在禁止種植範圍內；原處分1所
25 依據法令係92年2月6日修正公布水利法，基於法律不溯及既
26 往原則，本案處分事由及適用法令顯有失當；92年至103年
27 間，河川管理機關從未告知不得種植植物，限期回復原狀、

拆除、清除、廢止違禁設施，係侵害原告權益，造成損失；第三河川局於104年1月27日前已知悉違規使用情形，而於108年3月6日始為行政處分，已逾行政罰法第27條3年裁處權時效；如參考最高行政法院102年11月份庭長法官聯席會議決議，應自可合理期待機關得為處分時起算之意旨，自92年水利法第93條之4增訂後起算，原處分已超過行政程序法第131條5年公法上請求權時效；縱若有妨礙水流者，應依水利法第79條規定酌予補償。若不妨礙水流，應予保留併按使用現況同意補辦種植許可。

(二)原告鍾玉彩主張：

原告於90年間接手在系爭河川區域內公有地種植農作物，所搭設之簡易鐵皮屋係做為放置農具之用。耕作的河川公地未築有堤防，且為尋常洪水位未達到地區之高灘地，非位在行水區內，不在禁止種植範圍內；所稱違規建造物，為農業資材室，非工廠住宅；原處分2、3所依據法令係92年2月6日修正公布水利法，基於法律不溯及既往原則，本案處分理由或適用法令顯有失當。92年至103年間，河川管理機關從未告知不得種植或搭設建物，限期回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，係侵害原告權益，造成損失。縱若有妨礙水流者，應依水利法第79條規定酌予補償。若不妨礙水流，應予保留並依使用現況同意補辦種植許可，繳交使用管理費。

(三)原告王余菊主張：

原告於52年間結婚後，就開始開墾耕作使用迄今。耕作的河川公地未築有堤防，且為尋常洪水位未達到地區之高灘地，非位在行水區內，不在禁止種植範圍內；所稱違規建造物，為農業資材室，非工廠住宅；原處分4、5所據規定係92年2月6日修正公布，基於法律不溯及既往原則，本案處分理由

或適用法令顯有失當。92年至103年間，河川管理機關從未告知不得種植或搭建建物，限期回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，係侵害原告權益，造成損失。縱若有妨礙水流者，應依水利法第79條規定酌予補償。若不妨礙水流，應予保留並依使用現況同意補辦種植許可，繳交使用管理費。

(四)原處分有違法不溯及既往原則：

- 1.查92年2月6日公布修正前之水利法78條第1項第1款「在行水區內建造、種植、堆置、挖取，或設置遊樂設施、豎立廣告牌、傾倒廢棄物，足以妨礙水流之行為。」僅列「建造」，建造一詞系動詞，必須連結名詞，始能特定禁止事項，「建造工廠或房屋」不在列舉項目。又臺灣省河川管理規則（91年8月7日廢止）第15條第1項第4款為保護河防安全禁止下列事項：「在行水區域內種植，足以妨礙水流之植物者。」（即種植非絕對禁止事項，經許可得為種植），但無罰則規定，其違反應依水利法處理。即「建造工廠或房屋」、「未經許可於河川區種植植物」不在92年2月6日公布修正前之水利法92條之1罰則範圍內，得見修法前後對照表。
- 2.再者，水利法修法前後規範之「區域」不完全相同：92年2月修法前用語係「行水區」，修法後用語係「河川區」。所謂「行水區」依臺灣省河川管理規則第4條行水區：指已築有堤防者，為兩堤之間之土地；未築有堤防者，為尋常洪水位達到地區之土地（原證7）。「河川區」依臺灣省河川管理規則第4條、91年5月29日修正之河川管理辦法第5條：「河川區域：指本法施行細則第138條所稱水道防護範圍及河口區。」，92年12月3日修正之河川管理辦法第6條：「本辦法用詞定義如下：一、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。」顯然92年修法後之河川區域，大於修法前之行水區，包括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。又依89年9月6日發布之「河川區域種植規定」第2點「河川高灘地」：依水利法第80條及其施行細則第143條規定堤防臨水面之堤址線起至河岸臨水之邊線為止；未施築堤防處，指在深槽之外，尋常洪水位未達之地域（原證8）。顯然「河川高灘地（尋常洪水位未達之地域）」與「行水區（尋常洪水位達到地區之土地）」是不同的區域。水利法於92年2月6日公布修正前之92條之1與修法後93條之4是規範不同的區域及行為態樣，系爭興隆段、民誠段、石圍城段河川高灘地屬於未施築堤防處，在深槽之外，尋常洪水位未達之地域（充其量屬於預定洪水位到達之區域），參照河川區域種植規定圖示即明（原證9），又依89年9月6日發布之河川區域種植規定第3點：「禁止種植區域如下：…（二）非屬河川高灘地區域。」即河川高灘地區域並非禁止種植區域（見原證8），於92年水利法修法前，不屬於行水區，當不受92年水利法修法前第87條、92條之1之限制及處罰之適用。

3.再查92年2月6日公布施行修正水利法第93條之4規定：「違反第46條、第47條、第54條之1、第63條之3、第63條之5、第65條、第78條、第78條之1、第78條之3規定者，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

01 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
02 元以下之罰鍰。」係臺灣省河川管理規則於91年8月7日廢止
03 後，配合新增第78條之1所增定之罰則。在此修法之前，於
04 非行水區「未經許可種植植物」或「建造工廠或房屋」，不
05 論水利法、或河川管理辦法、或臺灣省河川管理規則均無罰
06 則。河川管理辦法、臺灣省河川管理規則雖稱「應予取締」
07 ，但依憲法第23條法律保留原則，限制人民自由及權利應以
08 法律限制之，河川管理辦法、或臺灣省河川管理規則非法律
09 位階，仍應回歸水利法限制及處罰。92年2月6日公布施行修
10 正前之水利法既無處罰規定，修法就既存曾獲許可或雖未申
11 請許可但無妨害水流之種植作物者及早期已存在之簡易房屋
12 （工寮，放置農具、肥料資材之用），未立法如何做處理規
13 範，當屬立法之疏漏。原告分別自承使用系爭土地之時間，
14 均在92年2月6日公布修正水利法新增93條之4罰則之前。被
15 告以92年2月6日公布水利法修正後93條之4罰則處分原告立
16 法前既已存在種植事實，容有溯及既往之誤會，違反法不溯
17 及既往之原則。

18 (五)原處分要求原告回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或
19 建造物，依行政罰法第27條第1項裁處權時效，應已時效消
20 滅：

21 被告於88年2月接管大甲溪河川管理時，即可確認接管前就
22 有原告等行為人種植植物與搭設農具暫置設施（簡易工寮）。
23 被告接管後，嗣於89年8月21日，重新公告大甲溪河川區域（
24 含行水區），包含系爭原告使用河川圖籍在內之河川圖籍第
25 1~210號圖籍173張，甚至於101年9月再辦理本案之河川公地
26 清查計畫，復於102年4月18日公告變更大甲溪（自石岡壩至
27 馬鞍壩）河川區域，河川圖籍75張（含原告等使用範圍在內

之圖在內)。而被告101年辦理大甲溪河川公地清查勞務招標時，得標廠商－振東國土測繪有限公司，於101年10月間，進行河川公地使用清查與測量，原告均已檢具身分證明文件，據實登記所使用之河川公地使用情形等詳細資料，均登錄於「大甲溪河川公地使用清冊」內。該清冊載有編號、使用人、電話、通訊地址、鄉鎮市○○段別、地號、面積（公頃）、現種作物、圖號、備註（違建物、面積）。被告復於104年1月27日曾到原告使用系爭河川公地上、鐵皮屋張貼違規通知，並有拍照存證，足證縱原告有違規使用，被告於104年1月27日就已知悉確認該管河川公地違規使用情形，被告遲至108年3月4日及6日始為行政處分，裁處權逾行政罰法第27條第1項裁處權3年時效消滅。

(六)原處分依行政程序法第131條第1項已罹於時效：

按地上物之占有使用行為係以「物為中心」之存在狀態，與一般行為之概念不同，亦即至遲在102清查名冊之後，被告據其原先公告之河川圖籍資料就已清楚知悉，系爭河川公地有原告種植植物與搭設農具暫置設施(簡易工寮)在上，卻延遲至於108年3月4日、6日才對原告開立行政處分書。參酌最高行政法院101年判字第848號判決，行政程序法第131條公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，因5年間不行使而消滅。本案行政處分請求權時間已超過5年，如以最高行政法院102年11月份庭長法官聯席會議決議，公法上應自可合理期待機關得為處分時起算其消滅時效期間，則自水利法第93之4條於92年2月6日修法增訂後開始起算，時間更為久遠，原處分應為無效。若如被告所謂原處分為「管制性不利處分」，又權利之行使應有時效之限制，以避免法律關係久懸未決，影響現存法律關係之安定，所以在行政法中，有關

財產法性質之請求權，亦應該有消滅時效之適用，被告既認為本案屬管制性不利處分，並為機關為公法上財產請求權之行使，關於權利行使的時間上限制，水利法既無特別規定，自應適用行政程序法第131條第1項5年時效期間的規定。

(七)原處分有違反平等原則：

據被告所屬水利署第三河川局於101年9月27日所辦理委外之「大甲溪河川公地清查計畫Ⅱ」清查結果，總共有600多件違規種植案件，其中高達8成已上的現耕戶，被告沒有以竊佔罪移送法辦，也未開立行政處分，卻准予補辦種植許可申請，並准予許可種植，獨對原告既移送竊佔罪（按：皆因時效而獲不起訴處分），又為本件之行政處分，有違平等原則。搭設之農具暫置設施（簡易工寮），非工廠或房屋，係因種植植物所需之附屬設施，屬水利法第78條之1第7款其他經主管機關公告與河川管理有關之使用行為，另河川管理辦法第28條第4款亦有規定，許可使用行為所必需之附屬施設或其他使用行為，均於法有據，非禁止事項，可於申請種植許可同時辦理申請農具暫置設施。有關房屋之定義，依據「房屋稅條例」第2條規定，係指固定於土地上之建築物，供營業、工作或住宅用者。亦即「房屋」在法令上有明確的定義。原告實際所搭設放置農機具、肥料與包裝農產品用之農具暫置設施（簡易工寮）定義不同，且該簡易工寮非供人居住、休憩之用，非屬水利法第78條第4款所稱之工廠或房屋，應為河川管理辦法第28條第4款「許可使用行為所必需之附屬施設」（農具暫置設施），於申請種植許可同時得申請農具暫置設施。原告能依法補辦種植許可，則當然可以申請同意設置農具暫置設施。被告為原處分前，未通知原告補正（補辦申請），又未書面具體指出原告有准否許可使用河川公

地之積極條件或消極條件之情形，而逕予行政處分，依河川管理辦法第33條之規定，即有未合。至被告稱臺灣省政府於59年公告大甲溪河川區域境界線，惟被告答辯狀所附舊河川圖籍所標示不清楚，綠色線條非原始圖示，亦無原告所使用土地之編號，難以判讀系爭土地於59年即劃入河川區。原告徐貞明使用之土地係受讓江阿瘦讓與耕作的權利，於80年間開始耕作；鍾玉彩於88年921地震後在該處耕作，90年蓋鐵皮屋；王余菊於52年左右嫁給伊先生後，就跟著公公在那邊耕作，鐵皮屋是伊公公蓋的，可見被告答辯狀附刑事不起訴處分書。除原告王余菊是在59年公告之前，原告徐貞明、鍾玉彩均在59年公告之後，前手已耕作，惟原告3人未曾受相關單位通知不得種植。

(八)被告抗辯狀態責任云云，有違法條意旨：

按「對於行政法上義務人的認定，究為行為責任或狀態責任，應依法律規定的歸責型態予以區分，不能逾越法律文義，擴張解釋，增加法律所未規定的義務，否則即有違反法律保留原則或處罰法定主義之虞。依法條文義，水利法第93條之4及第93條之5所稱『行為人』，是指違反同法第78條規定之人，而第78條規定是依行為態樣為規範，包括：禁止『填塞』河川水路；『毀損或變更』河防建造物、設備或供防汛、搶險用的土石料及其他物料；『啟閉、移動或毀壞』水閘門或其附屬設施；『建造』工廠或房屋；『棄置』廢土或其他足以妨礙水流之物；在指定通路外『行駛』車輛等行為。因此，違反第78條規定所負的責任為行為責任，而非狀態責任。此觀第93條之5關於沒收、拍賣設施或機具的規定，顯是針對實施填塞、毀損、變更、毀壞、建造等違反行政法上義務行為的行為人所為規範，水利法第93條之4即應為相同解

釋，均屬行為責任。」、「負有回復原狀義務的前提在於違反第78條規定，因買賣、贈與或繼承等原因而單純繼受工廠或房屋者，顯然不等同於第78條第4款規定的建造工廠或房屋者。前引見解將兩者等同視之，固有擴大責任主體，防範危害繼續存在或產生脫法行為的用意，然此有待立法明定，仍不宜逾越法律文義，將行為責任擴張為狀態責任。」本院108年度訴字第365號判決參照（原證11）。原告徐貞明、鍾玉彩、王余菊係基於買賣、贈與或繼承等原因而單純繼受作物、房屋，顯然不等同於第78條第4款規定的建造工廠或房屋者。被告不宜逾越法律文義，將行為責任擴張為狀態責任。

(九)爰聲明求為判決：原處分及訴願決定均撤銷。（1.徐貞明部分：原處分1。訴願決定為行政院院臺訴字第1080179112號訴願決定書。2.鍾玉彩部分：原處分2、3。訴願決定為行政院院臺訴字第1080179307號訴願決定書。3.王余菊部分：原處分4、5。訴願決定為行政院院臺訴字第1080179817號訴願決定書。）

三、被告則以：

(一)查系爭土地早於59年劃入河川區域，河川區域線雖經多次局部變更，迄今仍屬河川區域內未登錄之河川公地（原告徐貞明部分乙證1-1附卷第5頁至第11頁；原告鍾玉彩部分乙證1-2附卷第29頁至第33頁；原告王余菊部分乙證1-3附卷第64頁至第69頁），原告均屬違法占用河川公地。

(二)按水利法第78條禁止及第78條之1之規定，其規範目的在保護水道及防護河川，確保人民生命財產安全，如有違反相關規定，自負有除去違法狀態回復原狀之義務，基於河川通洪之公共安全考量，以原處分限期令原告回復原狀、拆除、清

01 除、廢止違禁設施，並無不妥。且就其相關系爭房屋及未經
02 許可種植之植物，原告屬水利法第93條之4規定應回復原狀
03 之人，蓋其責任內容，係屬以物為中心之「狀態責任」，此
04 與一般「行為責任」之概念不同，並非以造成危險狀態之行
05 為人為維護義務人，係基於公益之目的，而對物有實際上管
06 領能力之人，課予此種排除危險、回復安全狀態之義務。又
07 回復原狀屬管制處分，非屬裁罰之不利處分，無行政罰法關
08 於裁罰時效規定之適用，所適用之法律也以作成處分時之法
09 律為據，俾以即時達成法令所賦予之行政目的（最高行政法
10 院106年度判字第326號判決參照），且原處分係依水利法授
11 予被告權限，其性質也與原告所陳之「公法上之請求權」有
12 別，並無消滅時效之適用（最高行政法院108年判字第68號
13 判決意旨參照）。

14 (三)至原告援引之最高行政法院101年度6月份第1次聯席會議決
15 議，其決議內容僅係針對政府採購法第101條第1項各款規定
16 而言，主要在於前開同一法條各款雖有裁罰性不利處分、非
17 裁罰性不利處分之區別，就同一法條在時效之適用，考量不
18 應發生歧異之結果，故認為裁罰性不利處分亦可類推適用，
19 並非謂政府採購法第101條第1項以外之其他管制性處分，亦
20 應一律類推適用行政罰有關裁處權時效之規定（高雄高等行
21 政法院102年度訴字第3978號判決意旨參照）。且本件原告
22 依水利法第93條之4規定所負之「狀態責任」，乃只對於「
23 物」有所有權或事實上管領力之人，只要該「物」出現不符
24 所應維持之法定狀態，即構成「狀態責任」義務之違反，屬
25 於一種「結果責任」，未維持該「物」合法使用狀態之情形
26 持續存在中，類推適用行政罰法第27條第2項規定，仍無從
27 起算時效之進行（最高行政法院101年度判字第180號、106

01 年度判字第685號判決意旨參照)。被告所屬第三河川局 (

02 下稱第三河川局)為排除河川區域內非法行為，逐年分區進

03 行盤點調查，逐一釐清，原告徐貞明、鍾玉彩及王余菊非法

04 使用行為，第三河川局分別於105年4月1日、105年7月11日

05 及105年4月7日完成查證並據以函送臺中市政府警察局東勢

06 分局偵辦 (乙證1-1附卷第2頁，乙證1-2附卷第26頁，乙證

07 1-3附卷第61頁)，原處分書填列該日期並無不妥，且原處分

08 為管制性之不利處分，非屬裁罰之不利處分，爰無論查獲日

09 期為何，亦如前述無行政罰法裁罰時效規定之適用。

10 (四)水利法授權臺灣省河川管理規則54年發布版第20條第1、3款

11 規定，在河川區域施設工作物者及申請種植河川公地者，應

12 向主管機關申請許可；71年臺灣省河川管理規則第34條第1

13 、2款規定，在河川區域內種植農作物者 (私有土地不在此

14 限)及施設建造物者應向縣市管理機關申請許可；79年臺灣

15 省河川管理規則第17條第3款規定，在河川區域內之土地禁

16 止工廠、房屋或其他足疑妨礙水流之建造物，第34條第1款

17 規定，在河川區域種植農作物應向河川管理機關申請許可，

18 但私有土地不在此限 (乙證2附卷第94頁至第100頁)。爰有

19 關在河川區域建造房屋及種植之管制早已有相關法規規範，

20 且違反其規定，亦得依92年2月6日修正前水利法第95條規定

21 ：「違反本法或主管機關依本法所發命令規定作為或不作為

22 之義務者，主管機關得強制其履行義務，或停止其依法應享

23 權利之一部或全部，並得處6千元以上3萬元以下罰鍰。」強

24 制履行或裁處罰鍰。且依前述，原告應負責任係屬以物為中

25 心之「狀態責任」，適用之法律也以作成處分時之法律為據

26 ，原告所主張違反法律不溯及既往之原則云云並不足採。又

27 原告種植植物之土地屬公有地，且所建造之鐵皮屋屬水利法

01 明文禁止事項，均無法依河川管理辦法第33條第3項規定補
02 辦申請許可。另有關水利法第79條第1項「水道沿岸之種
03 植物或建造物，主管機關認為有礙水流者，得報經上級主管機
04 關核准，限令當事人修改、遷移或拆毀之，但應酌予補償。
05 」之規定，係以合法者為限，本件原告自始顯屬違法占用，
06 當然無適用餘地。且按平等原則並不包括違法之平等（最高
07 行政法院93年判字第1392號判決參照），爰原告有關「違反
08 平等原則」部分，核屬卸責之詞，無解其於河川區域之違法
09 使用行為。被告依水利法相關規定，令原告限期回復原狀、
10 拆除、清除、廢止違禁設施核屬為維護河防安全所必要之處
11 分，係為合法。

12 (五)並聲明求為判決：原告之訴駁回。

13 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
14 為兩造所不爭執，並有原處分、訴願決定，及原告3人違反
15 水利法行政處分案件審查資料所附被告函送公文、不起訴處
16 分書、原告意見陳述書等文件可參，自堪認為真正。是本件
17 爭執事項厥為：(一)原處分係屬狀態責任或行為責任？(二)原處
18 分有無違反法不溯及既往原則、平等原則？(三)原處分有無逾
19 裁處權時效及行政程序法第131條第1項權利行使時效？

20 五、本院之判斷如下：

21 (一)本件應適用之相關法令：

22 1.按河川區域內，禁止建造工廠或房屋。種植植物應經許可。
23 分別為水利法第78條第4款、第78條之1第4款所明定。依同
24 法第93條之4規定：「違反第46條、第47條、第54條之1、第
25 63條之3、第63條之5、第65條、第78條、第78條之1、第78
26 條之3規定者，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、
27 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。」又有關水利法第78條第4款所稱之「房屋」，係指人為設施，具有頂蓋、牆壁可供人居住、休憩使用之建造物。位於河川區域內之木造屋、鐵皮屋、工寮、簡易式工寮等如符合上開要件，亦屬水利法前開規定所稱「房屋」，應依水利法等規定裁處，以維河防安全，此為經濟部水利署99年6月29日經水政字第09951148550號函釋在案，該函釋屬執行水利法有關之細節性、技術性事項，為執行法律所必要，符合立法意旨，且未逾母法規定，故可供本院參採。

2. 次按臺灣省政府於54年12月22日訂定之臺灣省河川管理規則（已於88年11月9日廢止）第20條第1、3款規定：「凡有左列情形之一者，應向主管機關申請許可：一、在河川區域施設、改建、修復或拆除工作物者。…三、申請種植河川公地者。…」嗣於71年1月4日修正發布同規則第34條第1項第1、2款規定：「左列事項，應向該縣市管理機關申請許可：一、在河川區域種植農作物者。但私有土地不在此限。二、在河川區域施設、改建、修復或拆除建造物者。…」79年8月29日修正發布同規則第17條第3款規定：「為保護河防安全禁止左列事項：…三、○○○區○○○道治理計畫線或堤防預定線內之土地，施設工廠、房屋或其他足以妨礙水流之建造物者。…」、第34條第1項第1款規定：「左列行為應向該河川管理機關申請許可：一、在河川區域種農作物者，但私有土地不在此限。…」；又按「本法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省(市)為省(市)政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「省(市)、縣(市)各級主管機關辦理水利事業，於不牴觸本法範圍內，得訂定單行章則。但應報上級主管機關。」及「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；直

轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」「主管機關辦理水利事業，於不牴觸本法範圍內，得訂定單行章則。……」89年11月15日修正前後之水利法第4條、第10條（已於92年2月6日刪除）分別定有明文；而「違反本法或主管機關依本法所發命令規定作為或不作為之義務者，主管機關得強制其履行義務，或停止其依法應享權利之一部或全部，並得處6千元以上3萬元以下罰鍰。」亦為同法第95條所明定。再臺灣省政府依水利法第10條規定授權訂定之臺灣省河川管理規則第34條第3項，及經濟部於88年6月30日訂定發布之臺灣省河川管理規則（已於91年8月7日廢止）第31條，均規定：「未經申請許可擅自使用河川者，應依法取締，不予任何補償。」；另經濟部依上述水利法第10條規定，於91年5月29日訂定發布之河川管理辦法（該辦法已於92年12月3日經經濟部修正全文發布）第28條第1項第1、2款亦規定：「河川區域內之下列使用行為應向管理機關申請許可：一、種植植物。但私有土地依規定種植者，不在此限。二、施設、改建、修復或拆除建造物。」觀諸水利法之立法精神，係為水利行政之處理（水利法第2條參照），河川使用行為之管理自為水利法規範之範圍，則臺灣省政府、經濟部依此原則所先後訂定之上述臺灣省河川管理規則、河川管理辦法規定，在河川區域種植植物及施設建造物，均應向管理機關申請許可，其有未經許可而擅自施設者，即違反該條規定之作為義務，應依水利法第95條規定加以處罰，經核並未牴觸水利法之規定及立法意旨，自得予適用。原告主張：水利法第95條適用之前提僅限依水利法或依水利法所發布命令取得權利，相對負有作為及不作為義務者，其違反始有本條適用云云，顯係曲解法條之原意，並非可採。又經濟部於91年8月7日廢止

上述臺灣省河川管理規則，係配合行政程序法之施行，而將該規則第31條之規定，提昇至法律位階，並經立法院審議通過，於92年2月6日修正公布增訂水利法第78條第4款規定：「河川區域內，禁止下列行為：…四、建造工廠或房屋。…」、第78條之1第4款規定：「河川區域內之下列行為應經許可：…四、種植植物。」並配合增訂同法第93條之4規定：「違反…第78條、第78條之1…規定者，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。」（與首揭現行條文相同）。故由上揭法規變更歷程可知，河川區域內施設建造物及種植植物等行為，至少均應申請管理機關許可，臺灣省政府及經濟部依當時有效施行之水利法第10條之授權，分別於54年12月22日、88年6月30日訂定發布之臺灣省河川管理規則；暨經濟部於91年5月29日訂定發布之河川管理辦法，均有與上述水利法第78條及第78條之1相同之規範，則被告因原告未經申請許可，擅自於前揭時間在河川區域內種植植物及建造房屋，依裁處時（108年3月4日、6日）有效施行之上述水利法第78條第4款、第78條之1第4款、第93條之4規定，以原處分限期命原告回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，並不生法律溯及既往之問題。

(二)經查，原告徐貞明在臺中市○○區○○○○段R7、R11等大甲溪河川區域內未經許可種植植物；原告鍾玉彩在臺中市○○區○○○段埤頭山小段暫編地號R91-1大甲溪河川區域內建造鐵皮屋、未經許可種植植物；原告王余菊在臺中市○○區○○○段埤頭山小段暫編地號R2大甲溪河川區域內建造鐵皮屋、暫編地號R1、R2大甲溪河川區域內未經許可種植植物

。其等所占用之系爭土地，早於59年5月5日經臺灣省政府依據臺灣省河川管理規則之規定，公告大甲溪河川區域境界線時即劃定屬河川區域，此有臺灣省政府公告（59）55府建水字第31859號及大甲溪河川圖籍第145號、第125號、第119號、第122號等件附卷可查（見本院卷第138至139頁、第162至163頁、第197至199頁），原告自無法諉稱為不知，其等空言主張：未曾受相關單位通知不得種植云云，要無可採。又其等均未經許可，即擅自在系爭土地上建築房屋使用及種植植物等情，為其等所不爭執，因此被告認原告分別違反水利法第78條第4款（禁止建造房屋即鐵皮屋部分）及第78條之1第4款（未經許可種植植物部分）等規定，遂以原處分分別裁處原告3人就系爭土地上違規建造之房屋及未經許可種植植物，均應回復原狀、拆除、清除、廢止違禁措施（內容詳如前開原處分1、2、3、4、5所載），於法核無違誤。

（三）原處分係源自狀態責任：

按河川使用之管理為水利法規範之範圍，在河川區域禁止建造房屋，如種植植物，則應向主管機關申請許可，有違規建造房屋或未經許可而擅自種植者，不論行為之時點，其設施均有水文、水利危害發生之可能，為即時排除此等危害並防止危害擴大，主管機關得基於水利法第93條之4前段之授權，命違反義務人回復河川原狀，以利行政目的之達成，此之謂「管制處分」，於受處分人雖有不利，但不以受處分人違法有責為必要，所適用之法律也以作成處分時之法律為據，俾以即時達成法令所賦予之行政目的。此與裁罰處分係處罰過去行政義務違反之行為，原則上適用行為時法律，但法律變更時即從輕從新有間。至於義務人不履行主管機關命一定回復原狀義務時，水利法第93條之4後段規定得連續處罰，

01 乃以強制方法迫使義務人履行義務，也非追究過去違反義務
02 行為之責任（最高行政法院106年度判字第326號判決意旨參
03 照）。原告固主張：依法條文義，水利法第93條之4及第93
04 條之5所稱「行為人」，是指違反同法第78條規定之人，而
05 第78條規定是依行為態樣為規範，包括「建造」工廠或房屋
06 等行為。因此，違反第78條規定所負的責任為行為責任，而
07 非狀態責任。原告3人均係基於買賣、贈與或繼承等原因而
08 單純繼受作物、房屋，顯然不等同於第78條第4款規定的建
09 造工廠或房屋者，被告不宜逾越法律文義，將行為責任擴張
10 為狀態責任云云，基於下列之理由，本院認為原告之主張並
11 非可採：

- 12 1. 依水利法第93條之4前段之授權，主管機關得命違反義務人
13 回復河川原狀，以利行政目的之達成，此為所謂「管制處分
14 」，不以受處分人違法有責為必要，所適用之法律也以作成
15 處分時之法律為據，此觀諸最高行政法院前開判決意旨即明
16 ，查行政處罰與管制性不利處分，均可能對人民之自由或權
17 利加以限制，但二者本質不同。行政處罰係對違法行為予以
18 法律上之譴責與非難，並以特定之不利益作為違法行為之代
19 價，目的不外是給予警惕，避免再犯，故作用上係針對過去
20 違法行為加以制裁；反觀管制性不利處分則在於排除公共秩
21 序安全之危害，回復秩序與安全，目的在危險防禦，而非處
22 罰，在排除危險而須對人民採取干預性措施時，原則上應以
23 對該危害之發生負有責任之人為對象，一般而言，引起危害
24 之方式不外是經由人之行為或物之性質或狀態所致，對於物
25 之所有或占有有事實上管領力者，即應承擔適時排除危害之
26 責，以達成維護公共安全與公共秩序免於危害之目的，此即
27 行政法上所謂「狀態責任」，法律是否賦予行政機關採取必

01 要之危害防免措施，非可執著或拘泥於法條字句，但亦不得
02 恣意擴張，須從法律之整體關聯並兼顧人民權益綜合判定之
03 。是以，水利法第93條之4規定關於違反第78條及第78條之
04 1規定者，授予主管機關得限期令「行為人」回復原狀、拆
05 除、清除或適當處分其設施或建造物之權限，就法條文字意
06 義而言，似僅限於行為人，故本件原告據此主張3人均係基
07 於買賣、贈與或繼承等原因而單純繼受作物、房屋，顯然不
08 等同於第78條第4款、第78條之1第4款所規定的「建造房屋
09 」、「種植植物」之人，依此法律解釋方式，似將所謂之「
10 行為人」嚴格限縮解釋為最初建造房屋、種植植物之人，則
11 原告將無須負擔前揭回復原狀等行政法上義務，然觀諸原告
12 3人均自承早於數十年前即接手讓渡他人在系爭土地上種植
13 農作物，原告王余菊承繼先人開墾耕作迄今已20、30年，並
14 利用先人違規建造之房屋作為農業資材室（見本院卷第224
15 至225頁，原告王余菊陳述意見書），原告鍾玉彩則於90年
16 間自行搭蓋鐵皮屋使用（見本院卷第185頁），若非因其等
17 繼續占用系爭土地，投入大量人力、物力墾殖，並維護建物
18 、設施，土地上之作物及房屋早應已荒廢或因年久失修，而
19 無以為繼，實無迄今均仍存在於系爭土地上之可能，於河川
20 區域內即有礙河川發揮防洪、禦潮、灌溉、排水等諸多功能
21 ，甚至有致生危害之風險，衡諸該等危害風險即係因原告持
22 續進行之危險行為所引起，自應由其擔負排除公共秩序安全
23 之危害及回復秩序之責任，始符合事理之平，否則違規建造
24 房屋及種植作物者均得藉故託詞非最初建造房屋、種植作物
25 之行為人，即得輕易脫免前開法律上之責任，顯不符合水利
26 法之立法本旨，故本院認原告仍應屬前開條文規定之「行為
27 人」。

2.其次，從水利法第93條之4所採取之手段而言，回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或建造物之目的，無非在排除危害，並無裁罰之意，且事實上亦僅能透過對設施或建造物有事實上管領力之人，方能有權利且有效地負起排除危險、回復安全之義務；反面言之，如將前開之規定解為行為責任，則可能面臨行為人非對設施或建造物有事實上管領力之人，雖有責任卻無權利決定回復原狀、拆除、清除或為其他處置之窘境，或因事隔已久行為人無從考究，甚至已死亡，如此均將使立法之目的無法達成，甚且可能置公共生命、財產安全於險境。再從水利法之立法體系觀之，對於違反第78條第4款、第78條之1第4款者，立法者除課予前開回復原狀等義務外，另依同法第92條之3第5款規定尚可處以新臺幣（下同）60萬元以上300萬元以下罰鍰（違反第78條第4款部分），及第93條之2第6款處以10萬元以上50萬元以下罰鍰（違反第78條之1第4款規定部分），此等處以罰鍰之規定為典型行政處罰，固無疑義。徵諸此種就違反單一行政法義務之行為（非一行為違反數個行政法義務），由主管機關分別依不同之法條規定處以罰鍰及回復原狀、拆除、清除等處分之立法體系而論，其目的當在揭示該二處分之性質不同，各有目的導向，而應分依不同規定裁處之。由主管機關依水利法第92條之3第5款、第93條之2第6款裁處之罰鍰，乃以處罰方式追究行為人過去違反行政法義務之行為，以遏止其再犯；至於同法第93條之4賦予主管機關行使回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或建造物等之權限，雖以違反相同行政法義務之人為對象，但係以積極管理之方式，命「狀態之妨礙人」排除或防止特定之危險，資以禁絕水利法所欲避免之危害發生，回復秩序與安全，此雖然也對原告之權利有所限制，

01 但非用以究責，而是藉此防免危害擴大，故主管機關得同時
02 援引前該條文裁處罰鍰及回復原狀等處分，並無違反一行為
03 不二罰原則可言，由此益徵原處分乃為管制性不利處分甚明
04 。

05 (四)原處分並無違反法不溯及既往原則及平等原則：

06 1.承前所述，原處分係源自狀態責任，目的在於排除危險，若
07 違反義務者行為後，法規有變動之情形，該行為所造成之危
08 險持續存在至法規變動後，則應依新法為必要之處置，於此
09 不生法律溯及既往之問題。前開所謂行為之危險持續存在至
10 法規變動後，尚可區分為下列兩種情形：①發生危險之行為
11 持續進行至法規變動後；②發生危險之行為已終止，所造成
12 之危險狀態持續存在至法規變動後。前者如刑法之繼續犯，
13 後者如刑法之狀態犯概念，然二者均應依新法處置，不生法
14 律溯及既往之問題。查本件原告建造房屋及種植植物等行為
15 及危險狀態既均持續未間斷，自均應適用現行水利法裁處，
16 不生法律溯及既往之問題，又況，河川區域內施設建造物及
17 種植植物等行為，至少均應申請管理機關許可，臺灣省政府
18 及經濟部依當時有效施行之水利法第10條之授權，分別於54
19 年12月22日、88年6月30日訂定發布之臺灣省河川管理規則
20 ；暨經濟部於91年5月29日訂定發布之河川管理辦法，均有
21 與上述水利法第78條及第78條之1相同之規範等情，業如前
22 述，原告主張：92年2月6日公布施行修正前之水利法無處罰
23 規定云云，容有誤會。

24 2.再按河川管理辦法第33條第1、2、3項分別規定：「（第1項
25 ）河川區域之許可使用期間不得超過5年；期滿欲繼續使用
26 者，除種植植物、圍築魚塢、插、吊蚵使用者外，應於期限
27 屆滿前3個月起30日內以新案申請許可，逾期未申請者，其

許可於期限屆滿時失其效力。（第2項）許可期限屆滿未申請展限而繼續使用，或其使用未經申請許可者，除屬第3項應依其規定辦理者外，應依本法裁處。（第3項）屬本法第78條之1第1款、第4款、第6款之圍築魚塭、插、吊蚵之使用期滿未依第1項規定申請展限，或未獲許可於私有土地為同條第4款之使用，且其使用符合本法及本辦法其他相關規定者，得補辦申請許可，管理機關於其補繳使用期間之使用費後，依新案許可之。但其使用不符合本法及本辦法規定或未於管理機關通知期限內補辦許可者，應依本法裁處。」是以，違反第78條之1第4款種植植物應經許可者，向管理機關補辦申請許可之前提要件有：①曾獲使用許可，使用期間期滿未依規定申請展延；②於私有土地為種植植物之使用，其使用符合水利法及河川管理辦法之相關規定者。經查，原告3人均未曾申請許可，即擅自在河川區域上種植作物，為原告所不爭執，且有河川公地使用清冊、位置圖、現場照片等在卷可查（見本院院第136至145頁、第160至167頁、第195至206頁），既原告均未曾申請獲使用許可，自無申請展延使用期間之可能，又系爭河川區域土地均為國有地，原告無權占用而涉及刑事竊佔罪刑責，故曾遭移送臺灣臺中地方法院檢察署（現已改制為臺灣臺中地方檢察署，下稱臺中地檢署）調查，惟均因逾追訴權時效，而經檢察官為不起訴處分確定在案，則有臺中地檢署106年度偵字第24005號、第25457號不起訴處分書在卷可按（見本院卷第151至154頁、第212至222頁），足徵原告占用之土地顯非私有地，自亦無權依前揭規定補辦申請許可，此並經被告於準備程序中陳稱：被告於104年間公告張貼執行通知書時，大部分人均已自行將房屋拆除，種植植物部分均係有條件許可，但因原告等人不

願意配合，又原告徐貞明占用土地之部分，依照河川區域種植之規定，該土地亦不能種植高莖作物；能夠補辦申請的只有私有地，或之前曾取得使用許可者，本件因屬公有地，與河川管理辦法之規定不符，所以不能補辦申請等語明確（見本院卷第255頁），益見原處分均屬適法有據，而無恣意裁量或違反平等原則之情。

3.此外，原告雖主張：搭設之農具暫置設施（簡易工寮），非屬工廠或房屋，係因種植植物所需之附屬設施，屬水利法第78條之1第7款、河川管理辦法第28條第4款所規定「許可使用行為所必需之附屬施設」，可於申請種植許可同時辦理申請農具暫置設施云云。然觀諸原告鍾玉彩及王余菊所搭蓋之鐵皮屋各3棟，均屬具有頂蓋、牆壁可供人居住、休憩使用之建造物，有現場照片附卷可參（見本院卷第166、170、204、205頁），此等位於河川區域內之鐵皮屋縱未實際供人居住使用，亦應屬水利法前開規定所稱「房屋」無疑，而非僅屬所謂「附屬施設」，況原告鍾玉彩及王余菊占用河川區域土地種植植物、建造該等建物，均未曾向主管機關提出申請獲准許可使用，亦無權補辦申請，業如前述，故縱認屬「附屬施設」，亦無解於其等行為違反水利法，須負回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或建造物等責任之結果。至原告另主張：被告答辯狀所附舊河川圖籍標示不清楚，綠色線條非原始圖示，亦無原告所使用土地之編號，難以判讀系爭土地於59年即劃入河川區域云云。然就被告提供之大甲溪河川公地測量原圖與臺灣省政府59年5月5日公告之大甲溪河川圖籍對照以觀，舊河川圖籍上固無原告占用土地之地號標示，然此係因交通水利用地，依土地法第41條規定免予編號登記所致，又新舊河川圖籍上河川區域線均清楚可辨，且劃設

之位置並無明顯之更動，又原告占用土地之位置均明顯坐落於綠色河川區域線範圍內，並無難以判讀之情形，此並有被告所附河川區域套繪地籍參考圖可資佐證（見本院卷第142、143、165、201），是以，無從僅憑原告前開片面之主張為其有利之認定。

(五)原處分無行政罰法第27條裁處權時效及行政程序法第131條第1項權利行使時效之適用：

1.末按「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」行政罰法第27條第1項、第2項定有明文。依其立法理由之說明，認為行政罰裁處權之行使與否，不宜懸之過久，而使處罰關係處於不確定狀態，影響人民權益，惟亦不宜過短，以免對社會秩序之維護有所影響，爰規定其消滅時效為3年，並就時效之起算點加以明定，以杜紛爭；又「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因5年間不行使而消滅。」、「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」為行政程序法第131條第1項前段及第2項所明定，時效制度之目的，乃為了維持法律之安定性、尊重權利之既存現狀，避免因時間經過而發生舉證困難，致使法律關係長期處於不安定；權利人若任由權利長期處於停滯狀態，空有權利而不欲行使，或任其無期限的行使權利，均非安定法社會秩序所望。

2.查水利法第93條之4規定賦予被告命回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或建造物等之權限。目的既在防止危害之發生或擴大，而不在非難，欠缺裁罰性，故性質上非屬裁罰性不利處分，業經認明如前，自不受行政罰法第27條第1項裁處權時效規定之限制；又此權限亦與公法上請求權之性質

有別，蓋因一般公法上請求權時效期間之適用，目的在避免此請求權是否行使長久陷於不確定狀態，有礙法秩序之安定，倘承認行政程序法第131條第1項消滅時效之規定得套用於前開管制性之不利處分，無異鼓勵人民違規在河川區域建造房屋及種植植物，只要未曾遭查獲發現，即可將長時間繼續違法之狀態合法化，顯不利水利法所欲保障公共利益及秩序之維護。從而，原告主張：原處分依行政罰法第27條第1項規定，已逾3年裁處時效，又如原處分為管制性不利處分，亦已逾行政程序法第131條第1項5年權利行使時效之限制云云，均非可採。

六、綜上所述，本件被告查認原告在河川區域內建造房屋、未經許可種植植物，違反水利法第78條第4款及第78條之1第4款規定，依同法第93條之4規定，分別以原處分1、2、3、4、5限原告徐貞明、鍾玉彩、王余菊於108年4月30日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中華民國 109 年 4 月 15 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法官 林 惠 瑜

法官 洪 遠 亮

法官 鄭 凱 文

一、上為正本係照原本作成。

01 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
 02 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
 03 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
 04 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
 05 訟法第241條之1第1項前段）
 06 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
 07 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
(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

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

	、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 109 年 4 月 15 日
書記官 吳 芳 靜