高雄高等行政法院判決

107年度訴字第57號

民國108年11月19日辯論終結

原　　告　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　表　人　林克銘

訴訟代理人　楊敏玲　律師

　　王瀞珮　律師

被　　告　高雄市政府工務局

代　表　人　吳明昌

訴訟代理人　余佩君

　　陳樹村　律師

　　林威谷　律師

上列當事人間道路挖掘管理自治條例事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、被告代表人原為趙建喬，嗣於審理中先後變更為蔡明展、吳明昌，並經被告新任代表人分別具狀聲明承受訴訟，核無不合，自應准許。

二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有

變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第2項及第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明為：「一、被告應召開『廢止79年12月15日（79）高市工養處管線證字第950129號及80年4月13日（80）高市工養處管線證字第050076號之〈挖掘道路許可證〉及管線使用道路許可』補償協議會議。（先位聲明）二、被告應補償原告或台灣中油股份有限公司新臺幣（下同）1億1千萬元。（備位聲明）」（見本院卷1第14頁）。嗣於訴狀送達後，其訴之聲明有下列變更：

（一）原告於民國107年5月8日將其訴之聲明變更為：「一、先位聲明：被告應給付原告114,823,000元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。二、備位聲明：被告應給付台灣中油股份有限公司114,823,000元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息，並由原告代位受領。」（見本院卷1第139頁至第140頁）。

（二）原告於107年9月4日準備程序時將其訴之聲明變更為：「被告應給付原告145,005,588元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。」（見本院卷2第263頁至第264頁）。

（三）原告於107年11月6日準備程序時將其訴之聲明變更為：「被告應給付原告133,077,406元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。」（見本院卷2第317頁至第318頁）。

（四）原告於108年4月23日準備程序時將其訴之聲明變更為：「被告應給付原告120,702,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。」（見本院

卷2第515頁）。

（五）原告於108年11月19日言詞辯論時將其訴之聲明變更為：「被告應給付原告120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。」（見本院卷3第264頁）經核原告上開訴之變更，其請求之基礎不變且被告無異議而為本案言詞辯論，揆諸上開規定，亦應准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

（一）台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）所屬高雄煉油廠分別於79年及80年間以施作左高長途油管汰舊換新市○○段工程（下稱左高工程）為由，向被告所屬養護工程處（下稱養工處；現高雄市道路挖掘管理權限已劃歸被告管轄）申請在高雄市○鎮區○○○路路段挖掘及埋設3條輸油管線（管徑分別為8英吋、6英吋及4英吋），及在高雄市○○區○○○路路段挖掘及埋設6條輸油管線（管徑分別為12英吋、8英吋、4英吋各1條及6英吋3條；其中8英吋、6英吋及4英吋各1條為前揭凱旋三路路段3條管線之延伸），分別經養工處核發79年12月15日（79）高市工養處管線證字第950129號（下稱系爭許可證1）及80年4月13日（80）高市工養處管線證字第050076號挖掘道路許可證（下稱系爭許可證2）同意中油公司挖掘及埋設上述輸油管線。

（二）嗣於103年7月31日夜間，高雄市○鎮區○○○路○○○區○○○路等路段發生氣爆事件（下稱高雄氣爆）後，經被告調查認定原告及李長榮化學工業股份有限公司（下稱榮化公司）自承分別利用上開管線中之6英吋及4英吋輸油管線作輸送丙烯之使用，而中油公司申請挖埋管線原係作油

管之使用，但事後將該4英吋及6英吋管線分別移由榮化公司及原告作為輸送丙烯之用；中油公司另利用上開8英吋及6英吋輸油管線分別作輸送乙烯及苯（芳香烴）之用，均不符系爭許可證之原申請使用目的，顯有不當將輸油管線作為輸送丙烯、乙烯及苯等氣體使用之事實，並認定榮化公司所使用之4英吋管線疏於維護致丙烯大量洩漏發生氣爆，而發生危害民眾生命、身體及財產權等公共安全之情事，倘不廢止系爭許可證，將對公益有所危害，乃依行政程序法第123條第4款（被告嗣以訴願答辯理由狀追補同條第1款、第3款、第5款）規定，分別以103年8月19日高市工務工字第10336525000號函（下稱原處分1）廢止系爭許可證1；以同年10月3日高市工務工字第10337662000號函（下稱原處分2）廢止系爭許可證2中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、原告輸送丙烯6英吋管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可。

（三）原告不服原處分1、2中關於廢止其用以輸送丙烯6英吋管線之許可部分，分別提起訴願，經高雄市政府以104年2月17日高市府法訴字第10430155000號訴願決定（下稱訴願決定1）及104年2月16日高市府法訴字第10430155800號訴願決定（下稱訴願決定2）均不受理，原告不服而合併提起行政訴訟。案經本院104年度訴字第157號判決駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第280號判決駁回上訴確定。原告遂以被告作成原處分1、2廢止其所使用6英吋管線之許可，致其受有財產上損失而應予補償為由，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原告為系爭許可證1、2之受益人，亦即原處分1、2之相對人，依行政程序法第126條第1項規定，應有當事人適格：

（1）被告以94年4月12日高市工務工字第0940008590號函通知原告陳報於高雄市市區道路管線設置數量、使用期間及試算應繳費額；95年5月1日通知原告應於同年5月31日以前繳納道路使用費；96年4月3日高雄市政府以高市府財三字第0960016859號函向原告追徵91年至93年間之道路使用費，即表示原告早於94年以前已依當時之高雄市市區道路管理規則、高雄市道路挖掘埋設管線管理辦法，申請在高雄市市區道路埋設管線，原告因而負有應為其所屬與使用之管線繳交道路使用規費之義務，依行政程序法第126條第1項規定應有當事人適格。

（2）78年原告委託中油公司代辦鋪設「6吋丙烯石化管線」，中油公司以自己名義向養工處申請挖掘及埋設輸油管線，經養工處核發許可證作成系爭許可證1、2。該管線產權於鋪設完工後，即為原告所有及使用；縱被告於中油公司申請挖掘及埋設輸油管線之際，不知悉管線之產權歸屬，但被告於94年間即已知悉「6吋丙烯石化管線」為原告所有使用且登錄在案，高雄市政府並以此為由，依高雄市市有財產管理自治條例向原告課徵道路使用規費。倘如被告所言，原告未曾取得「6吋丙烯石化管線」之使用許可，被告豈能向原告收取「6吋丙烯石化管線」之道路使用費？

（3）依高雄市市有財產管理自治條例第63條規定，繳費義務之發生係獲得合法許可之當然結果，二者具有因果關係，被告要難否認道路使用費之徵收與允許管線使用道路

無關。況被告歷年來向原告收取道路使用費之事實，足證被告係基於許可原告使用道路之前提而向原告收費，故原告應為系爭許可證1、2之相對人無疑。

(4) 101年4月間高雄市政府為興建環狀輕軌捷運，委由高雄市政府捷運局召開輕軌捷運沿線地質鑽探前管線調查會議，並以101年4月16日高市捷工字第10130380700號函通知原告等石化業者與會，並於開會通知單檢附地質鑽探位置及其周圍已知並登錄之地下管線圖說，均清楚載明原告等石化業者所有之管線位置，足證被告確實知悉原告為「6吋丙烯石化管線」所有人與使用人。

(5) 被告否認原告取得「6吋丙烯石化管線」使用道路許可，無非基於系爭許可證1、2之名義相對人為中油公司，惟其自94年起即認定原告使用「6吋丙烯石化管線」而收取道路使用費，甚至被告於96年依廢止之「高雄市市有地裝置埋設管線計收使用費作業原則」再向原告追徵91年至93年間道路使用費；更遑論輕軌捷運施工前之地質鑽探會議，亦以原告為管線所有人之資格通知與會、要求原告提出「地下管線檢測與維護保養管理計畫書」，均顯示原告確為系許可證1、2之相對人與受益人；被告辯稱原告並非相對人或受益人，並不足採。

(6) 行政程序法第126條第1項規定得請求損補償者為受益人，並未限制須為處分之相對人，此為歷來實務見解所肯認，被告將處分相對人與受益人混為一談而主張原告非系爭許可處分之相對人不得援引系爭許可處分作為信賴基礎，應係誤解。本院104年度訴字第157號判決及最高行政法院107年度判字第280號判決，皆認輸送丙烯之系爭6英吋管線係由原告委託中油公司代辦鋪設，原告乃

系爭6英吋管線之真正所有權人而為系爭許可證1、2之實際規制對象；原告若因被告依行政程序法第123條第5款廢止系爭許可證，致受財產上之損失，得依行政程序法第126條規定向被告請求損失補償。由是可知，縱原告非系爭許可證1、2之相對人，仍為行政程序法第126條規定得請求損失補償之受益人。

2、原處分1、2不該當行政程序法第123條第1款「法規准許廢止」之事由：

（1）被告107年4月24日行政訴訟答辯狀稱：被告廢止系爭許可證1、2理由係以中油公司未盡管線維護義務，致使埋設之4吋管線嚴重鏽蝕，管內輸送之丙烯外洩釀成嚴重氣爆和火災造成重大傷亡。然參照本院104年度訴字第157號判決可知，高雄氣爆之發生，係肇因高雄市政府事後施作之「幽靈箱涵包覆石化管線」導致管線外露鏽蝕，且榮化公司對該管線負有維護管理義務，均與中油公司無關，本院104年度訴字第158號判決亦同此見解。民事法院亦均肯認氣爆事故之原因事實，係4英吋管線因長期包覆在箱涵內腐蝕以致破損，造成丙烯外洩引爆，而4英吋管線之所以懸空包覆於排水箱涵內，乃由於被告箱涵施工工法不當所致，分別有臺灣高等法院高雄分院105年度上國易字第3號、第5號、第8號、第9號判決，以及臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）105年度國小上字第2號等判決可稽。

（2）準此，高雄氣爆事故絕非如被告所言係中油公司未盡其公法上維護義務造成管線破裂、內容物溢出而爆炸；就此相關事證之調查與認定，上揭判決均歷歷可見，被告猶執此再事爭執，主張其仍得依行政程序法第123條第1

款規定廢止系爭許可證1、2，顯屬無據。

3、本院104年度訴字第157號判決廢止系爭許可證1、2之法源為行政程序法第123條第5款，原告自得依同法第126條第1項規定請求被告補償原告因處分廢止所受之損害：

（1）人民受到國家違法行為之干預而產生權利侵害與損害時，為使其在制度規範上得享有救濟之保障，學理上乃將人民權利救濟體系區分為「第一次權利保護」與「第二次權利保護」，前者功能為「權利侵害的排除」，後者功能則為「既成損害的填補」，並分別以行政爭訟制度與國家賠償制度為代表，而兩者間之關係大多採「第一次權利保護優先原則」，是以如人民不能經由行政爭訟撤銷該違法行政處分，而仍受有損害，自應予以賠償。

（2）原告對被告所為原處分1、2曾提起訴願、行政訴訟以排除侵害。行政法院基於公益為由，未撤銷被告之廢止處分，行政爭訟並告確定。然原告確因被告前開處分受有損害，自得依行政程序法第126條第1項規定請求損失補償，此當符合「第一次權利保護優先原則」。至被告稱如對第一次權利保護有應該負責之人，原告應對其請求，倘受損係因第三人榮化公司或中油公司（私人）所致，應先向其行使第一次權利保護，才能對被告行使第二次權利保護，與行政法上所謂「第一次權利保護優先原則」係指當人民面對公權力侵害時，應有請求權利保護之途徑不同。況不論是高雄地院105年度重訴字第422號民事判決，抑或高雄地院103年度矚訴字第3號刑事判決，均認定高雄氣爆事故之發生，係肇因高雄市政府事後施作之「幽靈箱涵包覆石化管線」導致管線外露鏽蝕，故被告須對高雄氣爆事件負責，被告抗辯原告應向第三

人榮化或中油公司請求賠償損失，顯屬卸責之詞。

4、原告為系爭許可證1、2之相對人而具有信賴基礎：

（1）被告94年4月17日函知原告陳報於高雄市市區道路設置管線所使用道路之地點、方位及相對位置，並計算應繳納之道路使用費，同時告知原告應於每年5月31日以前繳納道路使用費，否則將加徵滯納金，足證原告於94年以前已依據當時之高雄市市區道路管理規則、高雄市道路挖掘埋設管線管理辦法申請在高雄市市區道路埋設管線。原則上只要申請書業依規定填寫、申請挖埋面積相符、挖埋地點與圖面相符、挖埋深度符合規定且並無行為時高雄市道路挖掘埋設管線管理辦法（77年8月1日修訂）第6條所規定不得申請挖掘道路埋設管線情形，被告即可核發許可證；是原告既為埋設管線之申請人，且被告應對原告核發許可證，原告為系爭許可證1、2之相對人無疑。

（2）倘認系爭許可證1、2之名義相對人應為中油公司，且於中油公司申請及施工之際被告未必知悉管線之產權歸屬，然被告至遲於94年4月17日發函通知原告就所有管線繳交道路使用費，高雄市政府又於96年向原告追徵91至93年之道路使用費，顯已許可原告因「6吋丙烯石化管線」而使用道路並依法收取道路使用費，由於繳費義務發生之前提，必係基於獲得合法使用道路之許可，被告殊難事後諉稱未曾授與原告使用道路之行政處分。

（3）行為時高雄市市區道路管理規則第57條規定，管線埋設申請人該當同規則第65條第2款要件，且其符合第66條第1項申請規定，即可向道路主管機關申請埋設許可，縱事後發生管線所有權之轉換，只要其仍屬第65條第2

款規定所稱之地下管線，且未涉及第66條第1項申請書必要記載事項之變更，即無需依第66條第2項規定向道路主管機關提出變更申請之必要。依此，被告雖辯稱中油公司於取得埋設管線使用道路之許可後，需向主管機關申請變更法律關係相對人並獲得許可，顯無理由。

5、原告信賴系爭許可證1、2而以管線所有人及使用人自居，且多年來各主管機關均以原告為管線所有人與使用人地位，向原告追徵及收取道路使用費、要求原告參與輕軌捷運沿線地質鑽探前之管線調查會議及要求提出「地下管線檢測與維護保養管理計畫書」等，原告對此亦從事表現於外之繳費、參與會議、提交計畫書等實施行為：

（1）系爭許可證1、2除許可申請人挖掘道路及埋設管線外，亦兼有許可繼續使用道路。原告基於信賴此許可處分，進而於79、80年間實際規劃、鋪設管線並支付鉅額工程費用。復因原告基於系爭許可證1、2使用道路，管領道路之主管機關依高雄市市有財產管理自治條例第63條規定向原告徵收道路使用規費；94年間接獲被告高市工務工字第0940008590號函文要求原告陳報所使用道路，並按「市區道路使用費標準」計算應繳納之道路使用費時，原告即照上開標準向被告申辦設置管線數量、使用期間及試算應繳費額等相關事項；且自94年起原告即依陳報內容向被告繳交道路使用費亦近10年而原告給付道路使用費當然是獲得被告許可合法挖掘道路、埋設管線、使用道路。易言之，原告於79、80年間花費鋪設管線，且多年來給付道路使用費，均係基於信賴被告所為之系爭許可使用道路之處分，客觀上原告支付鋪設管線之費用、給付道路使用費等行為均屬信賴表現。

(2)原告因信賴其為系爭許可證1、2之相對人，即管線之所有人與使用人，因而於101年4月受通知參加高雄市政府為於鼓山區、三民區、苓雅區興建環狀輕軌捷運，委由高雄市政府捷運局召開該輕軌捷運沿線地質鑽探前管線調查會議時，原告於會中提醒相關路段「有中石化公司6吋丙烯長途地下管線及李長榮公司4吋丙烯長途地下管線及台灣中油公司8吋油氣長途地下管線」，務必避開與做好防護措施之建議。

(3)原告依高雄市道路挖掘管理自治條例第39條規定於103年1月16日提出「103年度廠外長途地下管線檢測與維護保養管理計畫書」，亦係原告基於信賴已取得道路使用許可所表現於外之行為。實務上管線埋設人必須獲得被告許可方能取得埋設管線資格、使用管線。亦即：被告事先作成許可處分，原告因許可處分取得管線埋設人資格或地位後，進而依前述條例第39條規定提出「年度管線檢測維護計畫」，是系爭許可證1、2之存在為原告依前述條例規定提出「廠外長途地下管線檢測與維護保養管理計畫書」之前提要件，此當然為原告基於信賴基礎所為之信賴表現。被告指稱兩者毫無關聯，非信賴表現，自有論理錯誤。

(4)被告辯稱：「因被告於94年向原告收取道路使用費前，原告未經被告允許而違法使用系爭管線運送丙烯之事實已然存在，難謂被告向原告收取道路使用費為其客觀上具體之信賴表現」云云。然經本院104年度訴字第157號及最高行政法院107年度判字第280號審理後，對於被告主張中油公司原申請所埋設之管線為「油管」，嗣後中油公司變更用途將系爭管線移由原告作為運送「丙烯」

之用，原告應屬違法使用等情，均不採信。104年4月8日監察院對被告此等辯詞亦予以指摘。

6、被告主張中油公司取得系爭許可證1、2後，違法將管線轉讓予原告，原告又違法作為輸送丙烯使用，以及原告未檢測或未落實檢測維護管線之義務等，皆經本院104年度訴字第157號判決及最高行政法院107年度判字第280號判決不予採信，原告並無信賴不值得保護之情事：

（1）當時審查申請挖掘許可之重點在於申請人有無依規定提出必要之申請文件，只要不存在行為時高雄市道路挖掘埋設管線管理辦法第6條例外不得申請埋設管線之情形，原則上即可獲得道路挖掘許可。該辦法除第6條規定外，亦未對申請人資格或管線輸送內容物予以限制。原告得本於其私人機構之名義申請埋設石化管線，僅因原告所有之石化管線與中油公司申請埋設之8英吋管線使用道路範圍、長度相一致，遂由中油公司合併以其名義申請挖掘許可及施作。依此，縱被告事後知悉管線分屬不同所有人或使用人，以及輸送不同之內容物，但依行為時自治法規，被告仍僅得作成同一內容之道路挖掘及道路使用許可處分，原告並無違法受讓管線與輸送丙烯，被告指摘原告有違法情事，信賴不值得受保護，顯屬無稽。

（2）本院104年度訴字第157號判決詳述關於管線維護義務之歷來法令規範（見該判決第913行至第938行）。最高行政法院107年度判字第280號判決復表示：「……均無明文規定被上訴人得在一定情形下廢止所核准發給之許可證，且系爭許可證1、2之內容亦無任何課予相對人一定之作為、不作為或容忍義務之記載，稽之首揭規定與說

明，難認與行政程序法第123條第1款、第3款要件相符，被上訴人以上開規定作為廢止依據，難認有據。」（見該判決第528行至第541行）。由是可知，被告主張廢止系爭許可證1、2乃基於原告未擬定管線維護計畫並落實定期檢測事務，並無法律依據，更難謂原告有信賴不值得保護之情事。

（3）況處理陰極防蝕專業人員邱德俊已於本院104年度訴字第157號案件審理程序時陳稱：「（問：假設洩漏點有測試站，依照測試站的測試是3條電線做在一起是否可以查出異常？）不會，因重點在『箱涵內』，在箱涵內我們是無法檢測，我剛才所述的狀況都是在道路上或地面上，只要有異常我們以科學方式都可檢測。」（見該判決第1270行至第1321行），據此可知，原告未能檢測出第1層表面包覆層已有損傷、剝落或性能劣化跡象，第2層陰極防蝕的保護能力亦因保護電位未達到NACESP-0169陰極保護標準而未達百分之百等，係因被告箱涵違法施工以致無法檢測，自不可歸責於原告。

7、原告因被告廢止系爭許可證所受損失共120,692,978元：

（1）廢止系爭許可證1、2後原告因輸送丙烯之需要，而增加使用中油管線費用計53,671,744元及利用槽車載運丙烯之費用計4,114,400元：

A.使用中油管線運輸費用依原告與中油公司之「4吋丙烯輸送管線設備使用協議書」約定管線輸送費用，103年至105年每公噸單價105元、106年每公噸單價230.5元。按大社廠105年度丙烯運輸長約第27條約定：「油價調整機制核定若柴油漲跌幅超過8%，則依下列公式調整運費。當月價格（每噸每公里單價）＝決標單價＋｛（上

月柴油平均排價－決標時的柴油價格16.5）/決標時的柴油價格16.5｝＊0.25＊（決標單價）」可知，以槽車載運丙烯之運費單價會因油價漲幅而作調整，故運費每公噸單價並非固定。廢止許可證1、2前，丙烯供應來源分是自中油公司林園廠、前鎮石化站及桃園煉油廠，而林園廠輸出丙烯需利用中油管線時，原告即須按上述協議書約定支付中油公司管線輸送費用，桃園煉油廠則是以槽車方式載運丙烯，至於前鎮石化站之輸送管線即為原告自有所有之系爭6吋管線，於輸送丙烯時，原告無庸負擔任何費用。被告對系爭6吋管線為廢止處分後，因原告無從利用原無須負擔任何費用的自有管線從前鎮石化站輸送丙烯至大社廠，而必需改以槽車自中油前鎮儲運所載運丙烯至大社廠，且額外產生槽車運費4,114,400元。

B.因原每月向中油林園廠購買丙烯之數量亦增加，此時應支付給中油公司之實際管線輸送費用當然會隨之增加。管線輸送費因廢除使用許可後增加金額計53,671,744元【計算式：65,952,597元（103年8月至106年12月之管線輸送費用總金額）－12,280,853元（103年1月至7月每月平均管線輸送費用：299,533元x 41個月）＝53,671,744元。】

（2）管線排空費用計806,834元：

A.原證9臚列之相關費用，管線配件物料費用11,168元、無縫鋼管噴砂紅丹9,450元、無縫鋼管平口32,524元、採樣分析26,250元、PC帶帽不鏽鋼螺栓808元、石化站丙烯管線氮氣吹驅排放Flare工程443,134元，丙烯排Flare管線修改工程283,500元，皆為排空系爭管線內之

丙烯所需。

B.此係因情況急迫而緊急發包，故原告與承包商信銘工業股份有限公司就系爭管線之排空工程並無簽署書面契約，但有石化站丙烯管線氮氣吹驅排放Flare工程監工日報表、工程施工報告以及工程驗收單為佐。

（3）管線全損之財產上損害計62,100,000元：

被告聲稱系爭管線仍完好留在原處，並無損害，且管線在目前狀態下雖無法使用，如之後有需要得依循相關法令聲請使用，並非絕對無法使用狀態，只要合於相關法令之後可以繼續使用等語云云。但依103年8月3日由前高雄市副市長所主持之「高雄前鎮地區石化氣爆災害重建工程工作會報」會議記錄結論第（一）點、103年8月10日「高雄市0801氣爆重建工程-凱旋三路（一心一路至賢明路）管線協調會勘記錄」結論第1點及106年8月1日新聞報導刊載高雄市前市長於紀念儀式上之發言內容可知，被告之上級機關高雄市政府已一再明白對外表示災區之管線停止使用後不再恢復使用，且最終目標是要將高雄市地底下所有的石化管線全數遷移。被告聲稱原告日後仍可依循相關法令聲請使用系爭管線，而非絕對性之無法使用狀態，顯不足採信。

8、原告之補償請求權並未罹於時效：

（1）行政程序法第121條之制定內容，依立法說明同時參考國家賠償法第8條、德國行政程序法第48條第3項、第4項，其中涉及行政程序法第121條第2項規定者分別為國家賠償法第8條與德國行政程序法第48條第3項，而在短期消滅時效時間的制定，確實係參考國家賠償法第8條之2年與5年規定，使法律關係可早日確定。至於其他有

關行政損失補償要件之補充，從立法體例與架構，若有不足部分自應參考德國行政程序法相關條文為解釋，相較於被告以國家賠償法牽強附會來解釋行政程序法第121條第2項，法理上更為妥適。被告混淆國家賠償法第8條賠償請求權時效起算點「自請求權人知有損害時起」與行政程序法第121條第2項補償請求權時效起算點「自行政機關告知其事由時起」，並不可採。

（2）被告既然自始否認原告為系爭許可證1、2之相對人，不具當事人適格，不可能也無法向原告告知補償事由並表明補償損失之意。原告自106年8月起多次去函請求被告確認補償之意，被告仍以原告非系爭許可處分相對人為由拒絕，故被告主張本件損失補償請求權有短期消滅時效適用，且原告之請求業已罹於時效，顯無可採。因被告未對原告作成系爭許可證1、2與原處分1、2，故自未曾將原處分1、2之書面送達給原告，則本件損失補償請求權時效尚未進行。依此，原告之主張亦與被告提出時效應自行政處分送達時起算之抗辯無違。

（二）聲明：被告應給付原告120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告並非被告之行政處分相對人。系爭許可證1、2之相對人為中油公司，並非原告。原告既非行政處分相對人，自無行政程序法第126條之適用，故原告無「受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失」之情形，其請求損失補償，自屬當事人不適格。

2、原告主張本院104年度訴字第157號判決以行政程序法第12

3條第5款作為法源廢止系爭許可證1、2，而依行政程序法第126條、第120條第3項、行政訴訟法第8條起訴。惟被告廢止依據尚有同條第1款：

（1）原處分之相對人中油公司於取得被告所發給之管線挖掘許可（含埋設）之特許授益處分，該授益處分既係依法規而授予，則其於違反該授權法規時，授予該特許之機關自得依法予以廢止。法規既可授予特許處分自得於法規之規範內容時，予以廢止。否則就變成只能為特許之授益處分卻無法廢止，權力只能出不能收之不合理現象。故行政程序法第123條第1款所謂法規准許廢止，自包括違反授權法規所規定之要件或規範本旨之情形。

（2）行政機關對申請行政授益處分之相對人於審查符合要件時作出行政處分，相對人必須持續符合法規之要件才能保有授益處分，若不能繼續符合該要件，自不能再繼續保有該授益處分而必須廢止，此在繼續性之授益處分乃為當然之理。特許授益處分如發給執照，該執照只有申請之相對人符合要件而得使用，其具有專屬性，該執照不得未經同意而隨意轉讓或出借，出租予他人使用，否則豈非容許申請執照而出售予他人？因此實務上欲作執照之相對人變更必須向原處分機關作變更登記，行政之法律關係並不會因相對人間之私相授受而改變。此項行政之法律關係和因該執照取得後之私權變更係屬二事，即物之所有權縱使變更，但行政管制之法律關係並不隨其所有權之變更而異動。

（3）被告係准許中油公司為管線埋設之挖掘許可，挖掘後並使用土地道路而繼續使用道路，則中油公司所負必須維護管線安全不損害道路和公共安全之義務，於該公司未

向主管機關申請變更法律關係相對人並獲得許可而准予變更之前，該管線埋設使用道路之公法法律關係一直存續於機關與中油公司之間，中油公司必須持續盡公法上之義務維護管線安全不影響公共安全，該義務不會因其將管線所有權加以變更（出讓）或使用權變更（出租、出借）而有所變更。

（4）中油公司既未盡其公法上維護義務造成管線破裂內容物逸出而爆炸，其未能繼續符合原授益處分所要求之要件，自不能繼續保有該授益處分而應予廢止，故行政機關依行政程序法第123條第1款規定自得將該授益處分廢止。而廢止處分之相對人乃中油公司。至於受讓該中油公司管線之人或承租借貸使用管線之人因此而受有影響或損害須依其內部私法法律關係解決，並不能因此而成為行政處分之相對人，其利益之受影響只是反射利益，並非直接之公法上利益，不符合行政程序法第126條財產或權利受侵害或特別犧牲之要件。換言之，其只能向承購或承租之中油公司依債務不履行之私法法律關係為解決，並無任何得向行政機關請求損失補償之公法法律上請求權存在。

3、原告並無授與利益行政處分之信賴基礎存在：

系爭管線之埋設及申請均由中油公司申請，許可證亦核發予中油公司，中油公司方為行政處分之相對人，與原告無涉，其自不得援引被告對中油公司所為之行政處分作為信賴基礎。原告雖援引被告於94年起向其收取道路使用費之事實作為其信賴基礎云云。然中油公司於93年以前皆表示其為系爭6吋管之所有人並由其使用，直至94年方向被告表示系爭6吋管為原告使用中，道路使用費應向其收取。

該道路使用費僅為針對一既存事實所收取之使用規費，並不因收取規費之事實行為使原處分之相對人發生改變。從而，該道路使用費僅為一事實行為而非行政處分且該道路使用費之收取亦非授予利益之行為，原告不得援引作為信賴基礎。

4、原告並無信賴表現：

（1）原告雖以繳交道路使用費作為其信賴表現。然原告自承「高雄市政府又於96年向原告追徵91至93年之道路使用費」，足見於被告94年向其收取道路使用費前，其使用系爭管線輸送丙烯之事實已然存在，自難謂收取道路使用費為其客觀上具體之信賴表現。再者，收取道路使用費係基於規費法第8條規定而徵收之使用規費，自難與信賴授予利益之行政處分所為具體表現於外之信賴表現劃上等號。

（2）原告以其於101年4月受通知參加高雄市政府鼓山區、三民區、苓雅區興建環狀輕軌捷運會議，作為其信賴表現。然其參加會議係因高雄市政府捷運工程局欲興建輕軌而通知原告參與該會議，原告進而參加。除與被告毫無關連外，更與原告主張之信賴基礎間並無關連性。

（3）原告以其於103年1月16日提出103年度廠外長途地下管線檢測與維護保養管理計畫書作為信賴表現，然該計畫係本於高雄市道路挖掘管理自治條例第39條規定而提出與信賴基礎間毫無關連，自非信賴表現。

5、原告信賴不值得保護：

（1）管線機構應對具有高度危險性之丙烯管線有維修、檢測並防止該管線危害他人之義務，且不因管線是否位於箱涵內而得免除其義務。就與系爭管線屬同一管束群，且

同為管線所屬機關之訴外人榮化公司，另案法院判決亦認定管線機構對其所屬管線有檢修之義務，且該義務不因系爭管線位於箱涵內而免除其義務，此有高雄地院103年度矚訴字第3號刑事判決及105年度重訴字第422號民事判決可佐。

(2)綜觀臺北市土木技師公會鑑定報告書、高雄市土木技師公會鑑定報告書、金屬工業研究發展中心高雄氣爆案破損分析報告、工業技術研究院（下稱工研院）檢測服務報告，系爭6吋管線雖無破損，然其於系爭箱涵內之第1層表面包覆膜及第2層陰極防蝕法或已失效或受到損傷，且部分管線管壁有腐蝕變薄之情狀，且原告於系爭氣爆事故發生前從未檢測出系爭6吋管線表面包覆層有損傷、剝落或性能劣化跡象，以及陰極防蝕的保護電位未達到NACESP-0169陰極保護標準之情事，此亦經本院104年度訴字第157號判決、最高行政法院107年度判字第280號判決審認在案，足見原告並未依90年8月6日修正之高雄市道路挖掘管理自治條例第34條及101年12月13日訂定之高雄市道路挖掘管理自治條例第39條規定檢測維護系爭6吋管線。縱原告於103年1月16已提出103年度廠外長途地下管線檢測與維護保養管理計畫書，然亦未檢測出斯時系爭6吋管線表面已有包覆層有損傷、剝落或性能劣化跡象之情事，是被告廢止系爭許可證1、2皆肇因於原告未落實其管線之檢測維護義務所致，原告之信賴不值得保護。

(3)原告雖引用本院104年訴字第158號中油公司輔佐人邱德俊有關箱涵內無法檢測之陳述為佐。然訴外人邱德俊為中油公司之輔佐人與原告間具一定利害關係，其所述是

否可信，已屬有疑。且邱德俊之說詞僅為陳述而非證言，不得作為證據而採為判決之基礎。甚者，高雄地院105年度重訴字第422號民事判決亦援引工研院高雄氣爆案榮化管線洩漏肇因鑑定檢測服務報告及訴外人羅俊雄於刑案審理中證述而認定管線如遭箱涵包覆，在緊密電位折線圖上即會呈現電位異常，而非如訴外人邱德俊所述無法檢測，此亦經該判決審認在案。基此，系爭管線縱位於系爭箱涵內仍可從緊密電位檢測中檢測出電位異常；況除緊密電位檢測法外尚存有多種管線檢測方式可確認地下管線有無防蝕效力不足或包覆破損之情形，故原告主張並不足取。

（4）原告明知中油公司方為系爭許可證1、2之相對人，卻與中油公司私下違法轉讓系爭管線，且明知系爭管線僅可輸送油品卻違法輸送丙烯，其信賴不值得保護。

6、縱原告補償請求權存在（被告否認），其補償請求權已因原告2年間不行使而消滅：

（1）國家賠償法之賠償請求權於請求權人主觀上知有損害之事實及國家賠償責任之原因事實時即為起算，而不以行政機關告知請求權人損害賠償可能性為必要，且行政機關之行政行為有無經宣告違法，請求權人之損害額有無變動亦對消滅時效之進行無影響。行政程序法第121條第2項既係參考國家賠償法第8條而訂立，自應為相同解釋，於行政機關告知相對人廢止之事由時，相對人既知悉其損害存在及該損害係因行政機關之廢止處分所致，時效即應開始起算。

（2）從文義解釋，行政程序法第121條第2項所規定之「自行政機關告知其事由時」，亦僅止於行政機關告知廢止之

事由即為已足，而不以告知補償之可能性為必要。觀諸行政程序法條文訂有「事由」二字之條文，除第121條外，計有行政程序法第19條第6項、第50條第1項、第51條第4項、第5項、第52條第2項、第55條第1項第1款、第64條第2項、第5項、第76條第2項、第77條、第82條、第85條、第104條第2項、第110條第3項、第114條第3項、第128條、第132條、第173條等條文，所有條文「事由」二字皆係依字面解釋，而僅指事實及理由或情事而言，可見立法者就「事由」二字已妥為解釋後定入法條而無漏洞，自無於文義之外再隨意擴張要件解釋之必要。故無論從體系解釋或文義解釋，應將「事由」二字為同一解釋，而無於整部法律外特別將第121條之「事由」為不同解釋之可能。

(3)觀諸立法院公報，陳婉真委員所提出之版本係完全仿照德國行政程序法而訂立，參考法條為德國行政程序法第48條。然最後通過之版本不採德國行政程序法之體例，而改採國家賠償法第8條之立法體例。基此，可知我國行政程序法已明確揚棄德國行政程序法告知補償可能性期間之規範，而採取國家賠償法之體例，只要告知廢止之事由即為已足，處分相對人於此之下即知有損害存在，且該損害係源於行政機關之處分所致，此時處分相對人之請求權即可行使，時效自應起算。故陳敏教授之見解於我國行政程序法並無適用之餘地。況若2年之時效需行政機關告知其得請求損失補償方為起算，則不可能還要訂定自處分撤銷或廢止時起逾5年者即不得請求之限制。

(4)行政機關作成行政處分送達處分相對人時，時效即為起

算，且該損失補償應由受有損失之人提出申請。原告對系爭處分1、2不服，主張其為輸送丙烯之6英吋管線所有權人及實際使用人，提起訴願，被告已於訴願答辯中追加行政程序法第123條第5款之廢止事由，經訴願不受理後，原告於104年2月24日收受訴願決定。該訴願決定明白表示為防免再生類此氣爆案件而有危害公益之實害，已分別構成行政程序法第123條第4款及第5款所定得廢止系爭許可證1、2之要件。基此，補償請求權時效至遲應自104年2月24日原告收受訴願決定1、2時起算，迄原告107年2月8日起訴時止，已逾2年，原告之補償請求權已罹於時效，不得再為請求。

（5）原告對其可請求損失補償亦為知悉，此經本院104年度訴字第157號判決書載明，足證原告於被告廢止時即明確知悉其可行使行政程序法第126條之補償請求權。至該判決理由所載之意思為損失補償係一請求權，應由受有損失之人提出請求，該案原告先位僅提確認行政處分無效，備位僅提撤銷行政處分，而未提出請求行政機關補償其損失，原告於該案訴訟中既從未提出補償之請求，行政法院自無從審酌，亦不影響該處分之合法性，此參最高行政法院100年度裁字第2554號裁定意旨即明。

（6）原告103年9月16日訴願書早已援引行政程序法第126條第1項規定，並援引最高行政法院83年判字第1223號判例，足證原告對被告依行政程序第123條第5款廢止行政處分後，其可請求損失補償一事知之甚詳，卻仍怠於行使，其補償請求權已因原告2年間不行使而消滅，原告所辯其不知可請求補償云云，並不足取。

7、縱原告之補償請求權存在，其仍應先證明其損失存在，且

損失與信賴間具相當因果關係。縱有損失，原告就損失之發生亦與有過失，被告得主張過失相抵：

(1)關於原告所主張被告應補償拆除管線後使用中油公司管線輸送丙烯之費用及拆除管線後使用槽車載送丙烯之費用：

A.原告主張拆除管線後使用中油公司管線輸送丙烯之費用，並提出原證8之使用中油公司管線費用單據影本為證。然原告於被告為系爭廢止處分前即可能已向中油租用管線輸送丙烯，該單據無法證明係因被告廢管方導致該費用之產生，故原告仍應就該單據與被告處分間之因果關係為證明。且單據中之管線使用費單價有105元及230.5元之差異，其差異性不明。

B.被告核准管線使用道路之權利並非無時間限制，僅以道路許可證繼續有效存在為必要，是原告應僅對被告核准使用道路期間方有信賴存在，且原告因信賴所生損害，限於核發道路許可證至被告廢止道路許可期間止，信賴與損害間始具相當因果關係。再者，原告所主張拆除管線後使用中油公司管線輸送丙烯之費用及拆除管線後使用槽車載送丙烯之費用，此屬原告為求公司繼續營利所支出之相應成本而與被告之處分間不具相當因果關係；否則原告之損害豈非因處分廢止後原告繼續營利且遲誤不向被告請求補償之行為，而導致損害無限擴大。甚者，此亦非損害發生時債權人現存財產所受之不利益，而屬營業成本增加所導致營業利益之減少或喪失而屬於所失利益。基此，原告主張被告應賠償其拆除管線後使用中油公司管線輸送丙烯之費用及拆除管線後使用槽車載送丙烯之費用為無理由。

（2）關於原告所主張管線排空費用：原告雖提出原證9之單據影本為佐。然僅有本院卷2第117頁之單據所列丙烯管線氮氣吹驅與原告所主張之管線排空費用具關連性，其餘單據與被告之處分間並無關連性。況原告仍需說明本院卷2第117頁單據其所吹驅之範圍為何，並提供管線排空之契約，以供勾稽與被告廢止處分間之關連性。

（3）關於原告所主張被告應補償系爭管線全損部分：

A.系爭管線為原告於78年10月26日與訴外人中油公司簽訂委託代辦鋪設管線工程合約而鋪設，迄原告起訴請求損失補償時止系爭管線已使用長達29年，系爭管線已因折舊而無任何價值，此有原告資產明細表在卷可考，故原告主張系爭管線資產部分應無損害而無補償之必要。

B.原告雖主張提出原證13之合約及原證11之資產明細表為證。然該管線現仍完好留存於原處，此為原告所不爭，於原告管線之財產權完好之狀態下，原告並無損害存在。且該管線於79年、80年時即已埋設並為啟用，然原告所提出之資產明細表所載管線啟用日期分別為1995年11月1日、2002年3月1日、2003年2月24日，則原告提出之資產明細表是否即為系爭管線，已屬有疑。該管線若非係因79年、80年被告核發之路證而埋設，則與被告廢止上開路證欠缺因果關係。尤有甚者，依該資產明細表所示，該管線皆因折舊資產淨值皆為0元，故原告並無損害存在。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告是否具提起本件訴訟之當事人適格？

（二）若原告具有補償請求權，該請求權是否已罹於時效？

五、本院之判斷：

（一）本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭許可證1、2（見本院卷1第353頁、第355頁）、原處分1、2（見本院卷1第19頁至第21頁、第23頁至第25頁）、訴願決定1、2（見本院卷1第364頁至第370頁、第373頁至第379頁）、本院104年度訴字第157號判決（見本院卷1第29頁至第82頁）及最高行政法院107年度判字第280號判決（見本院卷1第419頁至第435頁）附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、行政程序法第120條：「（第1項）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。（第2項）前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。（第3項）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。」

2、行政程序法第121條第2項：「前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾5年者，亦同。」

3、行政程序法第123條：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」

4、行政程序法第126條：「（第1項）原處分機關依第123條

第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。（第2項）第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定，於前項補償準用之。」

（三）原告具提起本件給付訴訟之當事人適格：

1、按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」行政訴訟法第8條第1項前段定有明文。準此，提起公法上一般給付訴訟，係因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，原則上以人民在公法上有該給付之請求權存在為其前提要件。又當事人適格，指當事人就特定訴訟標的有實施訴訟之權能而言，祇須主張自己為權利人，而對其主張之義務人提起，即為當事人適格；當事人是否適格，應依原告起訴主張之事實為斷，而非依審判之結果定之。在一般給付訴訟，主張自己享有訴訟標的之公法上給付請求權者，即具備原告適格。

2、查原告起訴主張其為系爭許可證1、2之受益人，亦為原處分1、2之相對人，其因被告依行政程序法第123條第5款廢止系爭許可證1、2，而因信賴系爭許可證1、2致遭受財產上之損失，乃依行政程序法第126條規定向被告請求損失補償。依原告前揭主張，核係依行政訴訟法第8條第1項前段規定提起一般給付訴訟，揆諸上開說明，其既主張自己享有訴訟標的之公法上給付請求權，即具備提起本件給付訴訟之原告適格。至被告固抗辯：系爭許可證1、2之相對人為中油公司，並非原告，原告既非行政處分相對人，自無行政程序法第126條之適用，故原告請求損失補償，屬

當事人不適格云云。然當事人是否適格，應依原告起訴主張之事實為斷，而非依審判之結果定之，業如前述，且在一般給付訴訟，主張自己享有訴訟標的之公法上給付請求權者，即具備原告適格，此與撤銷訴訟須以處分相對人或法律上利害關係人始具備原告適格並不相同，被告上開辯詞顯出於一般給付訴訟之原告適格判斷標準的誤解，自不可採。

（四）原告之補償請求權已罹於時效而消滅：

1、依前揭行政程序法第126條第1項規定，行政機關依行政程序法第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理補償。此補償請求權依行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項規定應受該特別規定之短期時效限制，亦即：該補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分廢止時起逾5年者，亦同。

2、查被告原係依行政程序法第123條第4款規定，以原處分1廢止系爭許可證1，並以原處分2廢止系爭許可證2其中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、原告輸送丙烯6英吋管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可等情，此觀卷附原處分1（見本院卷1第19頁至第21頁）、原處分2（見本院卷1第23頁至第25頁）即明。嗣因原告對原處分1、2提起訴願，被告乃於103年12月22日提出訴願補充答辯狀，追補行政程序法第123條第1款、第3款及第5款作為廢止處分之法律依據等情，則有被告103年12月22日訴願補充答辯狀（見訴願決定2卷第119頁至第132頁）在卷可稽。後經高雄市政府決定不受理原告所提起上開訴願後，原告乃

對原處分1、2合併提起行政訴訟，經本院以104年度訴字第157號審理後認定被告援引行政程序法第123條第4款作為廢止依據部分固有可議，然被告依同條第5款作為廢止依據部分，於法尚無不合，乃判決駁回原告之訴；原告不服而提起上訴，嗣經最高行政法院以107年度判字第280號判決駁回其上訴確定等情，亦有訴願決定1、2（見本院卷1第364頁至第370頁、第373頁至第379頁）、本院104年度訴字第157號判決（見本院卷1第29頁至第82頁）及最高行政法院107年度判字第280號判決（見本院卷1第419頁至第43 5頁）附卷可稽，堪認被告為廢止系爭許可證1、2確曾先後援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據，且其中第5款部分經法院判決得作為合法之廢止事由無誤。從而，如原告確屬系爭許可證之受益人而因信賴該處分致遭受財產上之損失時，依行政程序法第126條第1項，被告應給予合理之補償。惟依前揭說明，該補償請求權依行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項規定應受短期時效限制，亦即：該補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分廢止時起逾5年者，亦同。故原告縱具有補償請求權，然倘該請求權已罹於時效而消滅，其請求仍無理由；此時即無再對其補償請求權之內容加以審查之實益。

3、關於本件補償請求權之消滅時效起算時點及其計算方式，原告主張：被告自始否認原告為系爭許可證1、2之相對人，不具當事人適格，不可能也無法向原告告知補償事由並表明補償損失之意，且被告未曾將原處分1、2之書面送達給原告，本件損失補償請求權時效尚未開始進行云云。被告則抗辯：行政程序法第121條第2項係參考國家賠償法第

8條而訂立，自應為相同解釋，於行政機關告知相對人廢止之事由時，相對人既知悉其損害存在及該損害係因行政機關之廢止處分所致，時效即應開始起算；被告已於訴願答辯中追加行政程序法第123條第5款之廢止事由，經訴願不受理後，原告於104年2月24日收受訴願決定；該訴願決定明白表示為防免再生類此氣爆案件而有危害公益之實害，已分別構成行政程序法第123條第4款及第5款所定得廢止系爭許可證1、2之要件；故補償請求權時效至遲應自104年2月24日原告收受訴願決定1、2時起算，迄原告107年2月8日起訴時止，已逾2年，原告之補償請求權已罹於時效，不得再為請求等語。

4、按時效制度之目的本在於尊重既存之事實狀態及維持法秩序之安定；法律所以再對行政機關廢止授益處分之損失補償請求權特定短期時效，旨在從速解決因行政機關廢止授予利益之合法行政處分所牽動之法律關係，以維法律秩序之安定。如行政機關已向損失補償請求權人告知其廢止授益處分之法律依據包含行政程序法第123條第4款、第5款，則其損失補償請求權已處於隨時得行使之狀態時，依前揭短期時效之制度意旨，該補償請求權時效即應起算。查原告分別於103年9月10日、103年10月9日知悉原處分1、2，並於103年9月17日（被告收文日）對原處分1提起訴願，原告於訴願書已援引行政程序法第126條規定，主張「在行政程序法實施前後，最高行政法院之判決先例一向的看法係行政機關即使具有行政程序法第123條第4款、第5款所示，得予廢止授益行政處分之法律依據，然恣意輕忽人民信賴利益之保護或財產權、工作權之補償，該廢止授益處分之行政處分即屬違法之行政處分」等情，此觀原告

103年9月16日訴願書（見本院卷2第351頁至第357頁）、原告103年11月7日訴願聲明書（見訴願決定2卷第165頁至第166頁）即明，足見原告對被告援引行政程序法第123條第4款、第5款作為廢止處分之法律依據，其得依行政程序法第126條行使損失補償請求權乙節，於其提起前揭訴願當時已知之甚詳。而被告為廢止系爭許可證1、2確曾先後於原處分1、2及訴願補充答辯狀中援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據等情，業如前述。且高雄市政府作成訴願決定1、2時於訴願決定均已載明：「中油公司合法取得系爭許可證後，事後卻未依申請目的使用，且原處分機關核發系爭許可證所依據之事實，事後既已發生變更，並發生危害公共安全之實害……倘不廢止系爭許可證，無以防止或除去系爭3條管線繼續存在系爭路段，繼續供輸送丙烯或乙烯等具有高度危害公共安全等公益之可能，則系爭許可證核發後之事實既有變更，且為防免再生類此氣爆案件而有違害公益之實害，核已分別構成行政程序法第123條第4款及第5款所定得廢止系爭許可證之要件。」等語（見本院卷1第368頁至第370頁、第377頁至第378頁），而前揭訴願決定書均已於104年4月24日送達原告等情，亦有訴願決定1、2送達證書（見訴願決定1卷第1頁、訴願決定2卷第1頁）附卷可稽。高雄市政府作為被告之上級機關，既於訴願決定書中本於行政機關職務監督及行政一體之職責，再度明確告知原告廢止授益處分之法律依據包含行政程序法第123條第4款、第5款並合法送達於原告，且原告於提起訴願時亦已知悉其在此情形下得依行政程序法第126條行使損失補償請求權；基於原處分1、2之實質存續力，在未經有權機關依法撤銷或廢止前

，原處分均推定為適法有效，故依前揭說明，原告於行政機關告知其前揭事由後，其損失補償請求權於斯時起已處於隨時得行使之狀態，無須踐行任何前置程序，即得逕依行政程序法第126條規定提起一般給付訴訟向被告行使損失補償請求權。從而，應認原告至遲於104年2月24日收受上開訴願決定時起算行政程序法第126條第2項準用第121條第2項規定之消滅時效，迄106年2月25日即已屆滿2年期間。惟原告遲至107年2月8日始提起本件給付訴訟，是其縱因被告援引依行政程序法第123條第5款廢止系爭許可證而具有補償請求權亦已因罹於時效而消滅。

5、原告雖主張：行政程序法第121條之制定內容，依立法說明同時參考國家賠償法第8條、德國行政程序法第48條第3項、第4項，其中涉及行政程序法第121條第2項規定者分別為國家賠償法第8條與德國行政程序法第48條第3項，而在短期消滅時效時間的制定，確係參考國家賠償法第8條之2年與5年規定，使法律關係可早日確定；至於其他有關行政損失補償要件之補充，從立法體例與架構，若有不足部分自應參考德國行政程序法相關條文為解釋，故行政機關應告知補償之可能性，而非告知廢止事由；而被告自始否認原告為系爭許可證1、2之相對人，不具當事人適格，不可能也無法向原告告知補償事由並表明補償損失之意，且被告未曾將原處分1、2之書面送達給原告，本件損失補償請求權時效尚未開始進行云云。然按法律之解釋是以文義、體系、歷史、目的、合憲解釋等方法澄清法條文字之意涵。就行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項所規定「前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅」之條文語句全文脈絡以觀，足

見該補償請求權須由請求權人行使，而非由行政機關依職權核給，且條文僅明定該補償請求權之消滅時效自「行政機關告知其事由時」起算，在文義上之範圍亦可能包含「行政機關告知其廢止之事由」即足。對照在行政程序法之體系上同樣使用「事由」用語之條文，並無將「事由」用於指涉事實及理由以外內涵之例；再參照前述行政程序法就此情形特設短期時效以從速解決紛爭之制度目的，實難認所謂「行政機關告知其事由」必須行政機關告知其廢止之事由」之外，還須再告知其得請求損失補償之可能性。此外，行政程序法第121條第2項之立法過程中，曾有數個草案條文版本提交審查，其中陳婉真立法委員提案之條文版本為：「受益人之信賴補償請求權應於1年內行使之。但行政機關未就該期間告知受益人者，該項期間不為起算。」該草案版本之說明亦表示係參考德國行政程序法第48條而草擬；惟立法院最終三讀通過之現行行政程序法第121條第2項條文，顯然並未採取前揭參考德國行政程序法第48條規定之體例，而係採取參考國家賠償法第8條之立法體例等情，此有立法院公報第88卷第6期院會記錄附卷可考（見本院卷2第329頁至第337頁）。故由歷史解釋之角度亦難認原告上開主張為可採。而倘行政機關已向損失補償請求權人告知其廢止授益處分之法律依據包含行政程序法第123條第4款、第5款，則其損失補償請求權已處於隨時得行使之狀態時，依前揭短期時效之制度意旨，該補償請求權時效即應起算；原告於行政機關告知其前揭事由後，其損失補償請求權於斯時起已處於隨時得行使之狀態，無須踐行任何前置程序，即得逕依行政程序法第126條規定提起一般給付訴訟向被告行使損失補償請求權；至遲於

104年2月24日原告收受訴願決定時起算其補償請求權依行政程序法第126條第2項準用第121條第2項規定之消滅時效，業如上述，故原告主張被告並未告知其請求損失補償之可能性，其損失補償請求權時效尚未開始進行云云，自不可採。

（五）綜上所述，原告主張被告應依行政程序法第126條給予損失補償，然其所據之補償請求權顯已因罹於時效而消滅。從而，原告請求被告給付原告如訴之聲明所示之損失補償暨利息，均無理由，應予駁回

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，自無逐一論述之必要，併此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　17　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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
（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　　12　　月　　17　　日

書記官　林　幸　怡