

裁判字號：臺中高等行政法院 103 年訴字第 369 號行政判決

裁判日期：民國 104 年 04 月 08 日

裁判案由：土地變更編定

臺中高等行政法院判決

103年度訴字第369號
104年3月25日辯論終結

原 告 石條□
簡岳德
羅文輝
曾榮國
曾季國
曾宗國
林大明
石世偉

共 同

訴訟代理人 劉 喜 律師
陳衍仲 律師

被 告 經濟部水利署第四河川局

代 表 人 白烈□
訴訟代理人 吳莉鶯 律師

被 告 經濟部
代 表 人 鄧振中
訴訟代理人 徐維鄉

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服經濟部中華民國103年8月27日經訴字第10306126930號訴願決定，提起行政訴訟，關於請求被告經濟部與經濟部水利署第四河川局就坐落南投縣水里鄉○○段239、669、676地號及同鄉○○段○○○○○○號土地作成公告劃定為河道用地之行政處分部分，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：

- (一)本件被告經濟部原代表人於訴訟繫屬中變更為鄧振中，已據其具狀聲明承受訴訟（見本院卷一第181頁），經核尚無不合，應予准許。
- (二)按當事人因聲明或陳述有不明瞭或不完足之情形，而經法院依行政訴訟法第125條第3項規定予以闡明，令其敘明或補充後，基於當事人處分權主義及法院不干涉主義，行政法院應尊重其自主決定，本於其最終確定之訴之聲明及所主張之請

求權基礎暨事實理由為裁判，此稽之行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第388條規定可明。否則，即與上開規定旨趣相悖離，有違法院之超然中立地位。再者，法院行使闡明權係促使原告得有效利用訴訟以達到救濟其權益之目的，故須依原告之訴所具足之條件觀之，有獲致實體勝訴判決之可能者，法院始有在同一事實基礎範圍予以闡明之實益，不然徒具闡明之形式意義，未見其實質效果，反而增添程序上無謂之勞費。查本件原告委任具律師資格之訴訟代理人迭經本院準備程序及言詞辯論期日闡明後，就其訴之聲明所依據之基礎法律關係事實，已陳明：1.原告主張原告係附表所示6筆土地（下稱系爭6筆土地）之所有權人，權利範圍情形詳如附表所示，而被告經濟部民國96年6月12日經授水字第09620204220號公告（下稱被告經濟部96年6月12日公告）、被告經濟部水利署第四河川局101年12月25日水四工字第10101101470號函（下稱被告經濟部水利署第四河川局101年12月25日函）及被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日水四管字第10202123290號函（下稱被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日函）均屬行政處分，原告已在知悉後30日之法定期間內提起合法訴願，自得就關於系爭6筆土地部分之處分，訴請撤銷；且各該處分均係由被告經濟部與經濟部水利署第四河川局共同為之，故併列該2機關為共同被告。2.嗣原告本於土地所有權人地位，依法申請主管機關將系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之行政處分，經被告經濟部與被告經濟部水利署第四河川局共同作成被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日函駁回原告所請，故以該2機關為共同被告，提起課予義務訴訟，聲明請求被告經濟部與經濟部水利署第四河川局就系爭6筆土地應作成公告劃定為河道用地之行政處分等語（分見本院卷一第177至180頁、第241至245頁、卷二第309至313頁、第420至424頁）。是本件原告既委任具法律專業知識之律師為訴訟代理人，屢經本院闡明後，已陳明：原告係對於尚未經過法定救濟期間之被告經濟部96年6月12日公告、被告經濟部水利署第四河川局101年12月25日函及被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日函提起訴願後，請求撤銷，且原告享有申請被告就系爭6筆土地重新（變更）劃定為河道用地之公法上請求權，因被告否准其申請，乃併提起課予義務訴訟，本院自應尊重其自主決定，別無再推測其真正意思之必要，並應以其陳明之訴之聲明及請求權基礎為範疇予以審判。

(三)又按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」「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，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間

內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」分別為行政訴訟法第2條、第4條第1項及第5條所明定。而「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。」復據行政程序法第117條前段定有明文可稽。可知，人民對於負擔處分，在法定救濟期間內踐行訴願前置程序後，得依行政訴訟第4條規定提起撤銷訴訟；而因向行政機關依法申請作成特定內容之行政處分被否准者，則得依同法第5條之規定提起課予義務訴訟救濟，凡逾期未提起行政爭訟者，各該處分均發生形式存續力，具不可爭訟性。又原處分機關或其上級機關對於違法處分經過法定救濟期間後，雖仍得適用行政程序法第117條前段，依職權為全部或一部之撤銷，但此為主管機關得行使之職權依據，並非屬賦予人民具有請求主管機關撤銷之權源。故除其他法律有特別規定外，人民對於已確定之不利處分，並不具請求撤銷或變更之公法上權利，其縱使提出申請，在性質上僅生促使原處分機關行使職權之效果而已，並非屬依法申請案件。是以主管機關因人民之促請，依職權審查已確定原處分之適法性後，如認該處分並不具違法應予撤銷之事由者，其雖將審查結果通知原申請人，因非另為處分規制新的權利義務關係，自非屬行政處分，不得成為行政爭訟之標的。再者，行政機關僅就人民依法申請之案件，始負有作成准駁處分之義務，人民方得提起課予義務訴訟請求行政法院判令行政機關履行，否則，其請求於法即難認有據。易言之，所謂「依法申請之案件」則指依據法令或其規範保護意旨有賦予人民享有請求行政機關作成特定內容處分之公法上權利，並課予行政機關對其申請案件有作成准駁決定之義務者而言。準此以論，如依法令之具體規定或其規範保護意旨觀之，未賦予任何人民享有申請之公法上請求權者，人民之申請即非屬依法申請之案件，行政機關本不負有作成處分之義務，人民亦無由提起課予義務訴訟救濟。

(四)經核原告之訴關於聲明撤銷被告經濟部96年6月12日公告及被告經濟部水利署第四河川局101年12月25日函部分，因有起訴不合法之情形，本院另行裁定駁回之；至於其聲明判令被告應依其申請就系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之行政處分部分，雖原告未能具體指明其所依據之實體法上請求權基礎，無從認定其享有此項公法上之申請權，核諸前揭說明，其所為之申請僅具促使被告發動職權之性質，被告經濟部水利署第四河川局將職權審查結果以102年11月19日函對其通知，並未重新規制任何公法上之法律效果，即非行政

處分，本應以裁定駁回為當。惟關於原告就非依法申請案件提起課予義務訴訟，行政法院究應依裁定或判決予以駁回，因最高行政法院目前尚未表明一致之法律上見解，曾有謂：行政訴訟法第5條所謂依法申請應指原告就其請求行政機關作成之處分，曾經由行政程序向行政機關提出，至於在該具體個案中，其有無實體法上之申請權或有無請求權，甚至其依法有無任何程序上之申請權，均為本案有無理由之問題等語（最高行政法院99年度裁字第895號裁定意旨參照），姑不論此法律見解妥適與否，為避免因有上開裁判格式之爭議，導致案件反覆往返於上、下級審，徒增當事人程序之勞費，本院爰依較為嚴謹慎重之判決程序審查原告之訴關於提起課予義務訴訟部分之理由具備性，合先敘明。

二、事實概要：

原告等人就系爭6筆土地各享有共有權及單獨所有權（權利範圍情形詳如附表所示），於102年1月8日以書面向被告經濟部及被告經濟部水利署第四河川局（尚併送經濟部水利署、南投縣政府、南投縣水里鄉公所）提出申請略謂：系爭6筆土地於日據時期為農業用地，因日本政府為興建鉅工水力發電廠，將原非屬河道之系爭6筆土地截彎取直，變成疏水河道，於日據時期日本政府即製有水里鄉都市計畫圖，臺灣光復後，政府於58年間始在水里鄉施行都市計畫，系爭6筆土地原劃為都市計畫行水區，雖經被告經濟部於96年6月12日逕行公告為河川區域，但具有行政程序法第110條第4項規定之無效事由，自始不生效力，故申請重新查明認定之等語，被告經濟部水利署第四河川局收文後，本於被告經濟部下級機關地位所具之初步審查權責，邀集相關單位於102年3月28日會勘現場後，達成結論如下：請台灣電力公司（下稱台電公司）、南投縣政府、南投縣水里鄉公所協助查明原告上開指稱各節是否屬實，俾據以判定系爭6筆土地究為「河川區」或「河道用地」等語。並由被告經濟部水利署第四河川局以102年4月29日水四管字第10202041010號函送會勘紀錄予各相關機關單位及原告，原告旋接續於102年5月3日及102年6月28日以書面陳述其意見，並提出相關資料供參，經被告經濟部水利署第四河川局於102年8月15日再次邀集相關單位會勘現場後，達成結論如下：鉅工水力發電廠位於系爭6筆土地上游端，經台電公司明潭發電廠確認相關工程設施並未設施至系爭6筆土地，會勘結果仍不能判定原告所指情形屬實，俟相關單位查明及原告等人提供資料後，視需要再辦理會勘及後續認定事宜，並以102年8月28日水四管字第10202095050號函送會勘紀錄予各相關機關單位及原告，經原告於102年8月27日及102年10月23日陳報相關資料後，被告經濟部水利署第四河川局代行被告經濟部為審查，隨以102年11月19日函復系爭6筆土地已在96年6月12日經被告經濟部公告劃入中央管河川水里溪河川區，且經實地履勘現場，確位

於水里溪水道範圍內，將其公告劃入河川區域範圍係與系爭6筆土地實際使用情形相符，又該地應屬地理形勢自然形成，且無法證明原非河道，因經都市計畫設置始成為河道之公共設施用地，恕難依請求撤銷系爭6筆土地為河川區之認定而更正認定為河道用地等語。原告不服提起訴願，遭決定不受理後，遂提起行政訴訟。

三、本件原告起訴主張略以：

(一)系爭6筆土地本為田地或原野地，並非天然（自然）河川行水區域土地，因於日據時期有發電需要而設置鉅工發電廠，將系爭6筆土地以人工方式變成行水區土地。此觀水里鄉志可知，大正7年（即民國7年，西元1918年），成立台灣電力株式會社（即台灣電力公司），並開工興建日月潭第一發電廠（即現在之大觀發電廠）；於日治昭和10年（民國24年，西元1935年）12月1日，開工興建日月潭第二發電所，即為鉅工發電廠，係利用第一發電所的餘水，經長4,409.4公尺引水隧道後，利用落差高度123.6公尺發電，於日治昭和12年（即民國26年、西元1937年）完工。因鉅工發電廠設置水力發電，經發電後水力需排流出去，故設有出水口，為避免出水門急流衝入水里市區，排流之出水口需裝設制水門，制水門安置以大石頭區阻擋大量水流沖刷，並因此改變河水流向，致水流沖入系爭6筆土地，故系爭6筆土地係為人工人力改變所成之河道，而非天然（自然）行水區土地。換言之，系爭6筆土地因設置發電廠需要而改變，並非天然形成，屬於都市計畫法第42條第1項第1款所稱之河道，被告自應就系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之行政處分。

(二)被告經濟部依據被告經濟部水利署第四河川局所認定系爭6筆土地係屬河川區域，而以被告經濟部96年6月12日公告為河川區域，使原本非天然（自然）河川之土地，卻因公告為河川區域而變成錯誤之天然（自然）河川土地。蓋河川區係指天然水道，而河道用地則為人工所設河道，其意義、利用價值及將來徵收補償之經濟上價值不同，此依被告經濟部92年12月26日經水字第09202616140號函、內政部臺內營字第0920091568號函，在說明一中認定：「地理形勢自然形成之河川及因而依水利法公告之行水區土地流經都市計畫區者，予以劃定為使用分區，名稱統一為『河川區』，其範圍境界線由水利主管機關依大法官會議釋字第326號解釋之精神認定」「至原非河道經都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，則予以劃定為『河道用地』」「區域排水比照上開認定原則劃設之」等語；被告經濟部93年1月13日經水字第09302600470號函說明二：「查『河道用地』為都市計畫法第42條所稱之公共設施用地，係因都市發展需要新闢人工河道而劃設。行政院81年4月25日曾以臺81內13993號函解釋在案。司法院大法官會議82年10月8日釋字第326號解釋亦闡明：『都市計畫法所稱之河道，係為都市發展之規劃所設置，故該

河道所使用之土地原非河道，依都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，至由於地理形勢自然形成之河流及因之而依水利法公告之原有行水區土地，雖在都市計畫使用區範圍，既非依都市計畫法所設置，自不屬上述之公共設施用地，縱將之改稱為河道亦同』」等語即明。

(三)被告經濟部96年6月12日公告河川區域係屬行政處分，惟未送達予原告，經原告之請求始補發，且系爭公告作成前未通知原告到場表示意見，有違程序正義及行政程序法第102條、第104條第1項、第110條第4項、第111條等規定，對原告應不發生效力，原告自得申請被告將系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之行政處分。

(四)原告於102年1月8日以申請之方式通知被告經濟部、水利署、河川局……等各單位，表示系爭6筆土地本非天然（自然）之河川土地，被告經濟部96年6月12日公告屬於錯誤之公告，並依據被告經濟部97年9月26日經授水字第09720207480號函；經濟部水利署102年1月23日經水河字第10216010620號函，可知被告經濟部水利署第四河川局分別於102年3月28日與同年8月15日與原告前往現地會勘，經會勘2次後，仍不願意更正先前之錯誤認定，以102年11月19日水四管字第10202123290號函表示恕難依原告請求，撤銷認定「河川區」，並更正認定為「河道用地」，上開函繼續維持原本的認定，即可證明被告經濟部水利署第四河川局有處分權，並非該局所稱僅係對原告單純之回覆。且由經濟部水利署於102年1月23日經水河字第10216010620號函說明略以：「……二、依據97年9月26日經授水字第09720207480號函……：『中央管河川及區域排水部分：由本部水利署河川局依……號函本主管機關權責予以認定後，以代辦經濟部函認定認定之；……』三、是以，水里溪為中央管河川濁水溪支流，前已由貴局依前開程序辦理河川區現勘認定及代辦部函，旨揭陳情容再請查處，並將辦理情形（認定標準、依據、佐證資料及相關會勘紀錄、公文等）函復陳情人及副知本署。」等語，可證明被告經濟部水利署第四河川局有行政處分權，非單純通知及回覆原告。

(五)系爭6筆土地本為田地或原野地，因鉅工發電廠設置，並因制水門位置之裝置，而將系爭6筆土地改變為河川區域土地，屬人工改變而成，依上開說明，原告土地所為河道用地，方屬正確。參照臺南運河亦係日據時期開鑿，屬由人工開鑿而成，屬河道用地，由內政部94年10月28日內授營都字第0940086866號函所檢附被告經濟部於94年10月24日會議結論，亦認以人工開鑿臺南運河，故決議將臺南運河本來所公告河川區變更為河道用地。按相同事務應作相同處分，臺南運河係屬人工開鑿而為河川之行水區，與本件情形相同，系爭6筆土地因設置發電廠，亦應變更為河道用地等情。並聲明求為判決：(1)被告經濟部103年8月27日經訴字第10306126930

號訴願決定及被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日水四管字0000000000號函關於系爭6筆土地部分均撤銷。(2)被告經濟部及經濟部水利署第四河川局對於系爭6筆土地應依原告之申請，作成公告劃定為河道用地之行政處分。

四、被告經濟部水利署第四河川局答辯略謂：

- (一)本件系爭6筆土地劃定河川區之核定及公告，非屬被告經濟部水利署第四河川局之權限，也非屬人民得請求公法上權利，原告提出變更河道用地之核定聲請，核其性質應屬陳情，只是促使主管機關發動調查權，以查察有無變更之必要，如主管機關認為陳情有理由，即應採取適當之措施，如認無理由，則說明其意旨（參照行政程序法第171條規定），不論行政機關所為之准否理由通知，均非屬行政處分。故被告經濟部水利署第四河川局以102年11月19日水四管字第10202123290號函回覆原告無法依其申請將系爭6筆土地變更為河道用地，核其性質屬單純事實通知，非屬否准人民依法申請之程序，並非對原告有所處分，亦不因上開函文之告知而發生具體的法律上效果，或造成原告權利或利益之損害，故非行政處分，非訴願及撤銷訴訟之標的，原告提起撤銷訴訟，顯於法不合。
- (二)本件系爭河川屬中央管河川，故其河川區域之劃定或變更，依水利法第4條、第5條、第78條之2第1項、河川管理辦法第3、4、5、7條、河川區域劃定及變更審查要點第4、5、7、8點等規定，應由被告經濟部核定後，由轄管河川局即被告經濟部水利署第四河川局檢具資料，由水利署報被告經濟部公告，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。而且係屬水利主管機關依職權及專業判斷事項，人民並無公法上請求權。故不論是河川區域之核定或公告或變更，不但被告經濟部水利署第四河川局無權限辦理及公告，原告亦無此公法請求權，不符提起課予義務訴訟應「依法申請」之要件，其請求被告作成特定處分，起訴不備訴訟之要件，亦應以裁定駁回。
- (三)水里溪為濁水溪之支流，原屬南投縣政府管轄，嗣因水里溪流域人口急遽增加，且應經濟發展之需要，再加上流域內土地大量開發利用，致流域之蓄水、保水功能降低，承擔之洪患風險亦相對增大，故南投縣政府於86年度開辦水里溪治理規劃，並於87年3月5日公告水道治理計畫用地範圍。嗣於88年2月由被告經濟部水利署第四河川局正式接管後，為使河川圖籍與現況符合，以作為日後河川區域管理工作之依據，有效執行公權力、取締及處分違法危害河防事件，並保障土地所有權人權益，故被告經濟部水利署第四河川局才辦理勘測，以明確管理權責範圍，於辦理勘測時，係參考南投縣政府於87年1月間所完成之水里溪治理規畫報告，及依被告經濟部核定公告水道治理計畫線及水道治理用地範圍線劃設，並依據被告經濟部94年2月22日經授水字第09420204830號函

頒河川區域劃定及審核作業要點及河川管理辦法第7條之規定辦理現場踏勘、測量、蒐集水文資料，完成河川區域勘測水文分析報告及水理演算，提交予經濟部水利署審查後，才經由水利署報被告經濟部核定，被告經濟部並於96年6月12日以經授水字第09620204220號公告將系爭6筆土地劃入中央管河川水里溪河川區域範圍內。亦即被告經濟部水利署第四河川局乃是辦理現場勘測及水文資料蒐集、水文分析報告及水理演算之作業，是否核定及公告則非被告經濟部水利署第四河川局之業務範圍，被告經濟部水利署第四河川局亦無核定及公告權限。

(四)按行政程序法第102條固規定行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但依同法第103條第5款規定，行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會。本件經被告經濟部水利署第四河川局於辦理現場勘測、及水文資料蒐集後，確認水里溪在前南投縣政府管理時期，雖未訂定河川治理計畫，但系爭6筆土地係位於水里溪河段第4至第7斷面處，且已築有堤防、護岸等構造物，十分完備，而此項事實，係屬客觀上明白足以確認者，故依行政程序法第103條第5款規定，被告經濟部於核定系爭土地為河川區域，並於行政院公報公告前未予原告陳述意見之機會，即不違反行政程序法第102條之規定。

(五)本件經被告經濟部水利署第四河川局多次會同各單位人員至現場會勘、開會討論，並函請鉅工水力發電廠、南投縣政府、水里鄉公所提供相關設施設置之資料後，認為原告所有系爭土地確位屬被告經濟部96年6月12日經授水字第09620204220號公告之中央管河川水里溪河川區域範圍內，且現況已為河川實際水路所及之土地；而明潭發電廠、南投縣政府、南投縣水里鄉公所，均無法證明或認定原告所有系爭6筆土地原非河道，或因日本政府興建鉅工水力發電廠截彎取直改道疏水發電之疏水河道，明潭發電廠更確認，相關工程設施並未設施至原告所有系爭6筆土地處；再依據原告提供之佐證資料航照圖、地形圖等檢視，於日據大正時期已有既有河川由旁流經，是不論是依現況或過往資料，均無法認定原告所有系爭6筆土地上之設施屬原非河道而經都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，或屬人工河道，被告經濟部水利署第四河川局因而無法依河川管理辦法之規定報主管機關核轉中央主管機關核定更正認定系爭6筆土地為河道用地。被告經濟部水利署第四河川局就本案之處置並無違法之處。至原告提出之水里鄉志之記載及照片，僅能證明鉅工發電廠之設置過程，而無法證明係因鉅工發電廠之設置才造成系爭土地變更為人工河道，亦無從作為有利於原告之認定。而就原告所舉臺南運河部分，其係屬人工造成，並經臺南市政府依

都市計畫法公告，但本件無法證明系爭6筆土地係屬人工造成，且兩者依據法令不同，無法比附援引等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、被告經濟部答辯略謂：

(一)按「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。」為92年2月6日修正施行水利法第78條之2所明定。被告經濟部依前述條文授權訂定之96年1月17日修正施行之河川管理辦法第7條第1項規定：「河川區域之劃定及變更，除前條第1款第3目外，由主管機關測定，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。」被告經濟部為規範河川區域劃定及變更相關作業，訂有河川區域劃定及審核作業要點，以供遵循。

(二)河川區域之劃定係依據實地測量結果，進行水文水理分析，推算河川所需水道寬度後，以滿足防洪、排洪需求與保障人民生命財產之前提下，參考現地情況及自然環境條件劃設之。本件系爭6筆土地係位於南投水里溪斷面4至斷面6河段左岸，位置為堤防外臨水面側，且依現場測量及水文水理分析結果，其高程大部分均在2年洪水位以下，故依據現場實際情況劃入河川區域內。被告經濟部乃依前述河川管理辦法第7條第1項規定，於96年6月12日以經授水字第09620204220號公告，將濁水溪水系支流水里溪（自濁水溪匯流處起至明湖水庫下池堰河段）公告為河川區域及刊登行政院公報，復以同年月經授水字第09620204221號函檢送前述公告文及相關圖籍，請南投縣政府轉交有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽，並將河川圖籍存置該府以供民眾申請閱覽。

(三)行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，固應給予該處分相對人陳述意見之機會，惟依據行政程序法第103條第5款規定，行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，得不給予陳述意見之機會。系爭6筆土地被劃入河川區域係依據實地測量及水文水理分析，其事實屬客觀上可明白確認，依前開行政程序法條款規定，即得不給予相對人陳述意見等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

六、本件兩造主要爭執為：原告主張系爭6筆土地皆屬河道用地，且被告經濟部96年6月12日公告係屬違法無效處分，被告應依其申請就系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之處分，於法是否有據？

七、本院判斷如下：

(一)按水利法第1條前段規定：「水利行政之處理及水利事業之興辦，依本法之規定。」第4條規定：「本法所稱主管機關

：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第78條之2第1項規定：「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。」河川管理辦法第1條規定：「本辦法依水利法（以下簡稱本法）第78條之2規定訂定之。」第3條規定：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一、河川治理計畫之規劃、設計、施工。二、河川區域之劃定與變更。三、土石可採區之劃定。四、河川環境管理計畫之訂定。五、河防建造物之管理。六、河川之巡防與違法危害河防事件之取締及處分。七、河川使用申請案件之受理、審核、許可、廢止、撤銷及使用費之徵收。八、治理計畫用地之取得。九、防汛、搶險。十、其他有關河川管理行政事務。」第4條規定：「（第1項）中央、直轄市及縣(市)管河川之管理機關，應依前條辦理河川管理事項。但前條第9款有關中央管河川之防汛、搶險由直轄市及縣(市)政府辦理。（第2項）前項管理機關，在中央為經濟部水利署(以下簡稱水利署)，並由水利署所屬河川局(以下簡稱河川局)執行其轄管之河川管理工作。」第6條第1款規定：「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。」第7條規定：「（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2項）前項公告劃入河川區域內之公私有土地在未經變更公告劃出前，管理機關應依本法及本辦法相關規定限制其使用。（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。（第4項）中央主管機關為劃定及變更中央管河川區域及審查直轄市管、縣（市）管河川區域之劃定及變更，得成

立審議小組；其有涉及土地使用分區變更者，並得邀請都市或非都市計畫及其地政主管機關派員列席。」河川區域劃定及變更審查要點第1點規定：「經濟部（以下簡稱本部）為規範河川區域劃定及變更原則審查程序，特訂定本要點。」第4點規定：「（第1項）河川區域劃定及檢討變更之審查應依下列規定辦理初審後，送本部水利署（以下簡稱水利署）查核，並提交河川區域劃定及變更審議小組（以下簡稱審議小組）審查後，由水利署報本部核定：（一）中央管河川及跨省市河川流經臺灣省轄部分由水利署所屬該管河川局（以下簡稱河川局）辦理初審。（二）跨省市河川流經直轄市轄部分、直轄市管河川及縣（市）管河川，由該管直轄市、縣（市）政府辦理初審。（第2項）河川區域局部變更，由河川局、直轄市或縣（市）政府檢附所測定之河川圖籍，送水利署逕行審查後，報本部核定，免提審議小組審議。」第5點規定：「河川區域之劃定及檢討變更應於依前點提送審查前，該管河川局、直轄市或縣（市）政府應先完成水文分析報告並提送水利署審定後，據以辦理水理演算，再依其成果辦理河川區域之劃定或檢討變更。」第7點規定：「審議小組審查河川區域劃定及檢討變更，應參據河川區域劃定或檢討變更說明書、河川圖籍、河川區域勘測報告、初審會議紀錄及水利署查核報告，必要時並得辦理現場勘查。」第8點規定：「河川區域之劃定及變更經本部核定後，中央管河川及跨省市河川流經臺灣省轄部分，由轄管河川局檢具附表之資料，由水利署陳報本部公告；跨省市河川流經直轄市轄部分、直轄市管河川及縣（市）管河川，由該管直轄市、縣（市）政府比照附表之資料辦理公告。」

(二)經查：本件原告等人就系爭6筆土地各享有如附表所示之所有權範圍，而於102年1月8日向被告經濟部及被告經濟部水利署第四河川局申請將系爭6筆土地由原來被告經濟部96年6月12日公告為濁水溪水系支流水里溪（自濁水溪匯流處起至明湖水庫下池堰河段）河川區域，變更劃定公告為河道用地，經被告經濟部水利署第四河川局本於管理河川之初審權責機關地位，先後於102年3月28日及同年8月15日二次邀集相關單位會勘現場結果，並審查原告歷次提出之相關資料後，並無從據以認定原告主張系爭6筆土地非屬河川區，應變更認定為河道用地乙節可採，乃逕以被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日函復，原告循經訴願，復經決定不受理等情，有卷附原告102年1月8日申請書（見本院卷一第224至227頁）、原告102年5月3日異議書（見本院卷一第230至231頁）原告102年6月28日呈報書（見本院卷一第232至233頁）、原告102年8月27日及102年10月23日呈報書（見本院卷一第236至238頁）、被告經濟部水利署第四河川局會同相關機關單位於102年3月28日及102年8月15日實地會勘紀錄（分見本院卷一第213至214頁及第217至218頁）、被告經濟部水利

署第四河川局102年11月19日函（見本院卷一第18頁）、被告經濟部103年8月27日經訴字第10306126930號訴願決定（見本院卷一第12至15頁）等件可按，堪予認定。

(三)本件原告雖主張依據司法院釋字第326號解釋、被告經濟部與內政部於92年12月26日各以經水字第09202616140號與臺內營字第0920091568號會銜函釋及被告經濟部93年1月13日經水字第09302600470號函釋，原告就系爭6筆土地享有申請變更劃定為河道用地之公法上請求權云云，惟：

- 1.按人民提起課予義務訴訟，主張被告應依其申請作成特定內容之行政處分，自應具體陳明其在實體法上之請求權基礎，並須就其已具足該請求權之法定要件之事實，舉證以實其說，否則，其請求於法即屬無據，無從准許。
- 2.經稽諸司法院釋字第326號解釋文乃謂：「都市計畫法第42條第1項第1款所稱之河道，係指依同法第3條就都市重要設施作有計畫之發展，而合理規劃所設置之河道而言。至於因地勢自然形成之河流，及因之而依水利法公告之原有『行水區』，雖在都市計畫使用區之範圍，仍不包括在內。」等語，而其理由書則載稱：「都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言，都市計畫法第3條定有明定。同法第42條第1項第1款所稱之河道，係指依首開規定合理規劃所設置，且依其第2項規定『應儘先利用適當之公有土地』之河道。足見此種河道所使用之土地原非河道，依都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，至由於地理形勢自然形成之河流及因之而依水利法公告之原有行水區土地，雖在都市計畫使用區之範圍，既非依都市計畫法所設置，自不屬上述之公共設施用地，縱將之改稱為河道，亦同。其依都市計畫法第32條所劃定之使用區或特定專用區，乃為使用管制事項而設，與公共設施用地之設置，二者並不相同。」等語，顯見上開司法院解釋僅就都市計畫法第42條第1項第1款所稱河道為統一解釋，並就依水利法公告之原有行水區土地為定義性闡述。
- 3.再者，被告經濟部與內政部於92年12月26日各以經水字第09202616140號與臺內營字第0920091568號會銜函釋（見本院卷一第75至76頁）則本諸司法院釋字第326號解釋意旨，釋示河川及區域排水流經都市計畫區之使用分區劃定原則，核無對人民得否申請劃定之事項為規範。而被告經濟部93年1月13日經水字第09302600470號函釋（見本院卷一第77至78頁）則依上開被告經濟部與內政部之92年12月26日會銜函續行釋示河川及區域排水流經都市計畫區，其劃定為「河川區」之範圍境界線認定原則，除重申司法院釋字第326號解釋意旨外，尚本於中央主管機關地位規範各執行機關依都市計畫法劃定土地管制之使用分區應以河

川區域為範圍，並統一以「河川區」稱之，而都市計畫區內之區域排水以排水設施範圍為限，且水利主管機關為河川治理或排水改善需要時，得依水利法於河川區內佈設水利設施，如堤防、水防道路、側溝、低水護岸、固床工、攔河堰等其他水利建造物；河川治理或排水改善如係依都市計畫法規劃並配合都市發展而新闢之人工河道時，其用地既因都市發展之需要，則當劃設為「河道用地」等原則，亦不能認係規範人民申請權之法據。

4. 是本件原告上開援引之司法院釋字第326號解釋、被告經濟部與內政部92年12月26日會銜函及被告經濟部93年1月13日函釋，均不能憑認有創設人民得申請劃定或變更行水區為河道用地之意旨，原告資以申請就系爭6筆土地變更劃定為河道用地之依據，於法殊欠允洽，無從憑採。
5. 又揆諸規範河川區域之劃定（變更）與核定公告事項之水利法第4條及第78條之2第1項之規定，可知水利法之中央主管機關為被告經濟部，並授權被告經濟部訂定河川管理辦法以為辦理河川區域之劃定或變更事項之準據。而依河川管理辦法第3條、第4條、第7條等規定，河川區域之劃定與變更係屬河川管理之一環，其管理機關在中央為經濟部水利署，並由所屬河川局執行其轄管之河川管理工作，亦即河川區域之劃定及變更，係由管理機關測定，轉由中央主管機關核定後，再公告並函送有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽，而公告劃入河川區域內之公私有土地在未經變更公告劃出前，依法規限制其使用；且河川區域劃定及變更公告時，應辦理使用分區變更為河川區。
6. 另依前引被告經濟部頒行之河川區域劃定及變更審查要點第4點、第5點、第7點及第8點等規定，河川區域劃定及檢討變更之審查，中央管河川及跨省市河川流經臺灣省轄部分由水利署所屬該管河川局辦理初審，送被告經濟部所屬水利署查核，並提交河川區域劃定及變更審議小組審查後，由水利署報被告經濟部核定，局部變更者，由河川局、直轄市或縣（市）政府檢附所測定之河川圖籍，送水利署逕行審查後，報本部核定，免提審議小組審議。而河川局在提送審查前，應先完成水文分析報告並提送水利署審定後，據以辦理水理演算，再依其成果辦理河川區域之劃定或檢討變更，審議小組審查時，則應參據河川區域劃定或檢討變更說明書、河川圖籍、河川區域勘測報告、初審會議紀錄及水利署查核報告，必要時並得辦理現場勘查，河川區域之劃定及變更經被告經濟部核定後，中央管河川及跨省市河川流經臺灣省轄部分，由轄管河川局檢具附表之資料，由水利署陳報被告經濟部公告。可見上開河川區域劃定及變更審查要點之相關規定，乃被告經濟部就河川區域劃定及變更之事項，按劃分所屬下級機關之權責範圍，核屬內部事務分配之規範，核非屬人民申請劃定或變更河

川區域之準據。

7.是故，河川區域之劃定與變更純係基於公共利益目的而設，並非授予人民利益之事項，應由主管機關依職權本於專業為決定，土地所有權人對於主管機關所為河川區域劃定或變更之公告，如認有違法損害其權益之情事，僅得提起撤銷訴訟救濟，無從為自己利益積極申請主管機關應作成特定內容之河川區域劃定或變更公告至明。

八、綜上所述，有關河川區域之劃定或變更乃屬主管機關之職權事項，無論依原告所援引之司法院釋字第326號解釋、被告經濟部與內政部於92年12月26日會銜函釋及被告經濟部93年1月13日函釋，或依現行水利法及河川管理辦法等相關規定，均未賦予土地所有權人具有申請主管機關作成特定內容公告之公法上請求權。是本件原告上開申請案件，核非屬依法申請之案件，被告經濟部水利署第四河川局收件後，本於中央管河川區域劃定或變更之初審權責機關，實質審查經濟部96年6月12日公告並無變更之必要，逕以被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日函覆原告，並不發生重新規制原告在公法上之權利義務關係，自非屬行政處分。則原告上開主張各節，均非可取，其訴請撤銷被告經濟部水利署第四河川局102年11月19日函，並求為判命被告經濟部與被告經濟部水利署第四河川局就系爭6筆土地應依原告之申請，作成公告劃定為河道用地之行政處分，為無理由，應予駁回。

九、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。

十、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 104 年 4 月 8 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 王 德 麟

法 官 許 武 峰

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
-----------------	---------

<p>(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>(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</p>	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

中華民國 104 年 4 月 8 日
書記官 凌雲霄

資料來源：司法院法學資料檢索系統