

裁判字號：最高行政法院 104 年判字第 516 號行政判決

裁判日期：民國 104 年 09 月 11 日

裁判案由：土地變更編定

最 高 行 政 法 院 判 決

104年度判字第516號

上 訴 人 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 林石猛 律師
戴敬哲 律師

被 上 訴 人 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 上 訴 人 經濟部
代 表 人 鄧振中

上列當事人間土地變更編定事件，上訴人對於中華民國104年4月8日臺中高等行政法院103年度訴字第369號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人等人就系爭6筆土地各享有共有權及單獨所有權（權利範圍情形詳如原判決附表所示），於102年1月8日以書面向被上訴人經濟部及被上訴人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，雖經被上訴人經濟部於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，被上訴人經濟部水利署第四河川局

收文後，本於被上訴人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上訴人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。並由被上訴人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上訴人，上訴人旋接續於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，經被上訴人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上訴人所指情形屬實，俟相關單位查明及上訴人等人提供資料後，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上訴人，經上訴人於102年8月27日及102年10月23日陳報相關資料後，被上訴人經濟部水利署第四河川局代行被上訴人經濟部為審查，以102年11月19日水四管字第10202123290號函（下稱經濟部水利署第四河川局102年11月19日函）復系爭6筆土地已在96年6月12日經被上訴人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。上訴人不服提起訴願，遭決定不受理後，遂提起行政訴訟。

- 二、上訴人起訴.主張：（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，依水里鄉志可知，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。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，故系爭6筆土地屬於都市計畫法第42條第1項第1款所稱之河道，被上訴人自應就系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之行政處分。（二）被上訴人經濟部依據被上訴人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，而以被上訴人經濟部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。依被上訴人經濟部92年12月26日經水字第09202616140號函、93年1月13日經水字第09302600470號函、內政部臺內營

字第0920091568號函、司法院釋字第326號解釋等意旨可知，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。（三）被上訴人經濟部96年6月12日公告河川區域係屬行政處分，惟未送達予上訴人，經上訴人之請求始補發，且系爭公告作成前未通知上訴人到場表示意見，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，對上訴人應不發生效力。（四）上訴人於102年1月8日以申請之方式通知被上訴人經濟部、水利署、河川局…等各單位，表示被上訴人經濟部96年6月12日公告屬於錯誤之公告，被上訴人經濟部水利署第四河川局經會勘2次後，仍不願更正先前之錯誤認定；另依經濟部水利署於102年1月23日經水河字第10216010620號函之意旨，可證被上訴人經濟部水利署第四河川局有處分權，並非該局所稱僅係對上訴人單純之回覆。（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，上訴人土地所為河道用地，方屬正確。又依內政部94年10月28日內授營都字第0940086866號函所檢附被上訴人經濟部於94年10月24日之會議結論，認以人工開鑿之臺南運河，應由本來所公告河川區變更為河道用地等情，按相同事務應作相同處分，臺南運河與本件情形相同，系爭6筆土地亦應變更為河道用地等語，聲明求為判決：1、被上訴人經濟部103年8月27日經訴字第10306126930號訴願決定及被上訴人經濟部水利署第四河川局102年11月19日水四管字第10202123290號函關於系爭6筆土地部分均撤銷。2、被上訴人經濟部及經濟部水利署第四河川局對於系爭6筆土地應依上訴人之申請，作成公告劃定為河道用地之行政處分。

三、被上訴人則以：（一）被上訴人經濟部水利署第四河川局部分：1、本件系爭6筆土地劃定河川區之核定及公告，非屬被上訴人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，上訴人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（行政程序法第171條），不論行政機關所為之准否理由通知，均非屬行政處分。故被上訴人經濟部水利署第四河川局102年11月19日函，核其性質屬單純事實通知，非訴願及撤銷訴訟之標的。2、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，應由被上訴人經濟部核定後，由轄管河川局即被上訴人經濟部水利署第四河川局檢具資料，由水利署報被上訴人經濟部公告，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；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。故上訴人不符提起課予義務訴訟應「依法申請」之要件。

3、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，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月由被上訴人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，故被上訴人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，及依被上訴人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，並依據被上訴人經濟部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，才經由水利署報被上訴人經濟部核定，被上訴人經濟部並於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。可證被上訴人經濟部水利署第四河川局尚無核定及公告權限。

4、本件經被上訴人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，係屬客觀上明白足以確認者，故被上訴人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上訴人陳述意見之機會，即不違反行政程序法第102條之規定。

5、本件經被上訴人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，認為上訴人所有系爭土地確位屬被上訴人經濟部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，均無法證明或認定上訴人所有系爭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；再依上訴人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，均無法認定上訴人所有系爭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。又依上訴人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，亦無從作為有利於上訴人之認定。而就上訴人所舉臺南運河部分，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，資為抗辯。（二）被上訴人經濟部部分：1、依92年2月6日修正施行水利法第78條之2、96年1月17日修正施行之河川管理辦法第7條第1項等規定，被上訴人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。2、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。被上訴人經濟部乃依河川管理辦法第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。3、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，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）程序部分：1、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；縱提出申請，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。又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。所謂「依法申請之案件」則指依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。2、經核上訴人之訴關於聲明撤銷被上訴人經濟部96年6月12日公告及被上訴人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，原審法院另行裁定駁回之；至於其聲明判令被上訴人應依其申請就系爭6筆土地作成公告劃定為河道用地之

行政處分部分，雖上訴人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上訴人發動職權之性質，被上訴人經濟部水利署第四河川局將職權審查結果以102年1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。惟關於上訴人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，因法院目前尚未表明一致之法律上見解，為避免因有裁判格式之爭議，導致案件反覆往返於上、下級審，徒增當事人程序之勞費，原審法院爰依較為嚴謹慎重之判決程序審查上訴人之訴關於提起課予義務訴訟部分之理由具備性。（二）實體部分：1、依司法院釋字第326號解釋，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。又依被上訴人經濟部與內政部於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，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。而被上訴人經濟部93年1月13日經水字第09302600470號函釋則依上開被上訴人經濟部與內政部之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；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。綜上，本件上訴人上開援引之司法院釋字第326號解釋、被上訴人經濟部與內政部92年12月26日會銜函及被上訴人經濟部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。2、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上訴人經濟部，並授權被上訴人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。3、依前引被上訴人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上訴人經濟部核定後，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，由水利署陳報被上訴人經濟部公告。可見上開河川區域劃定及變更審查要點之相關規定，乃被上訴人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，非屬人民申請劃定或變更河川區域之準據。4、綜上所述，本件上訴人上開申請案件，核非屬依法申請之案件，被上訴人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，逕以被上訴人經濟部水利署第四河川局102年11月19日函覆上訴人，並不發生重新規制上訴人在公法上之權利義務關係，自非屬行政處分。則上訴人訴請撤銷被上訴人經濟部水利署第四河川局102年11月19日函，並求為判命被上訴人經濟部與被上訴人經濟部水利署第四河川局就系爭6筆土地應依上訴人之申請，作成公告劃定為河道用地之行政處分，為無理由等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：（一）依司法院釋字第469號解釋理由書第二段、本院102年度判字第687號判決之意旨，得作為公法上請求權之依據，包含法律、法規命令、以及具外部效力之行政規則；又法令有無賦與特定人公法上請求權，應探求法令規範保護之目的，若就規範之整體結構、適用對象、規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可推論出保障特定人權利亦為規範目的之一者，即應准予人民據該法令提出請求。另依都市計畫細部計畫審議原則第11條、都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則第5點等規定，可知行政機關劃定及變更公共設施用地時，應遵循上開法令，故上開法令乃具外部效力之行政規則，倘對於依上開法令，不應劃定為公共設施用地者，行政機關卻將之劃定為公共設施用地，即侵害該地所有權人之權利，應准予其請求撤銷（對劃定處分）或變更（劃定後請求變更）；反之，倘特定土地所有權之行使，實質上受到等同公共設施用地之限制，且符合劃定為公共設施用地之標準，則基於平等原則，應准予該土地所有權人請求將該地劃定為公共設施用地，方足以保障其權利，故衡諸公共設施用地規範之整體結構、適用對象、規範效果等因素，上開關於公共設施用地劃定及變更之規範，亦具保障特定人

之意旨，應得作為公法上請求權之規範。本件上訴人對於系爭土地所有權之行使，實質上受有等同公共設施用地之限制，且系爭土地應劃定為河道用地（公共設施用地類型之一），故上訴人請求主管機關將系爭土地劃定為河道用地，自具備公法上請求權。況依水利法第83條之1第1項之規定，土地所有權人若認為主管機關所編定之土地使用類別有違法或不當，得申請變更編定為適當用地，可證上訴人確具公法上請求權。（二）經濟部97年9月26日經授水字第09720207480號函，就「中央管河川及區域排水部分」之認定權責，指出「由本部水利署河川局依內政部及本部92年12月26日聯銜函及本部93年1月13日經水字第09302600470號函本主管機關權責予以認定後，以代辦經濟部函認定之」，準此，關於河川或排水區域之認定權限，經濟部有委任各河川局行使。另上訴人係併向內政部、經濟部、經濟部水利署第四河川局、南投縣政府、南投縣水里鄉公所提出，最終由被上訴人第四河川局辦理現勘等事宜，益徵第四河川局確有認定之權限等語。

六、本院按：（一）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)原判決以:有關河川區域之

劃定或變更乃屬主管機關之職權事項，無論依上訴人所援引之司法院釋字第326號解釋、被上訴人經濟部與內政部於92年12月26日會銜函釋及經濟部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。是本件上訴人上開申請案件，核非屬依法申請之案件，被上訴人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，逕以被上訴人經濟部水利署第四河川局102年11月19日函覆上訴人，並不發生重新規制上訴人在公法上之權利義務關係，自非屬行政處分。上訴人訴請撤銷被上訴人經濟部水利署第四河川局102年11月19日函，並求為判命被上訴人經濟部與被上訴人經濟部水利署第四河川局就系爭6筆土地應依上訴人之申請，作成公告劃定為河道用地之行政處分，為無理由，應予駁回等語。業已說明其判斷之依據及得心証之理由，經核並無上訴意旨所指違背法令之情事。

（三）上訴意旨所援引司法院釋字第469號解釋理由書，係在闡述倘法律規範對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償等情。本件有關河川區域之劃定或變更，人民有無公法上請求權，不但法令並無明文規定，且從保護規範理論就現行相關法令及函釋加以觀察，亦無法得出人民有申請權之結論，與司法院釋字第469號解釋之意旨尚屬有間。本院102年度判字第687號判決係針對眷舍分配之行政規則所為之闡述，且係個案，自不能比附援引。又都市計畫細部計畫審議原則第11條，係有關公共設施用地應依都市計畫定期通盤檢討實施辦法所定之檢討標準劃設之規定，都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則第5點，則係有關行政機關劃定及變更公共設施用地時應遵循之規範標準所為之規定，查本件系爭土地係被劃定為「河川區」，並非「河道用地」，完全與公共設施用地無關，自無上訴意旨所援引上開規定之適用。又水利法第83條之1係有關水道治理計畫線或堤防預定線內或尋常洪水位行水區域之土地經主管機關逕為分割編定或變更編定，土地所有權人得申請變更為適當用地之規定，與本件所涉河川區域之劃定或變更人民有無申請權之爭執，並不相干，自無該規定之適用。上訴意旨援引上開規定，主張均得作為其有公法上請求權之基礎，自屬無據。至於經濟部97年9月26日經授水字第09720207480號函，係有關都市計畫區域排水部分之認定權責授權由各河川局認定之函釋，亦與本件河川區域之劃定或變更無關，併予指明。

（四）綜上所述，原判決並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為

無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、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 9 月 11 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 劉 穎 怡

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 小 康

法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 104 年 9 月 11 日

書記官 葛 雅 慎

資料來源：司法院法學資料檢索系統