

裁判字號：最高行政法院 102 年判字第 45 號行政判決

裁判日期：民國 102 年 01 月 24 日

裁判案由：水利法

最 高 行 政 法 院 判 決

102年度判字第45號

上 訴 人 義美食品股份有限公司

代 表 人 高志尚

訴訟代理人 陳麗玲 律師

邱晃泉 律師

被 上 訴 人 桃園縣政府

代 表 人 吳志揚

訴訟代理人 鄭華合 律師

上列當事人間水利法事件，上訴人對於中華民國101年9月20日臺北高等行政法院100年度訴字第1981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、被上訴人於民國100年1月14日派員至上訴人南崁廠（位於蘆竹鄉○○路○段○○號）鑑界勘查時，發現上訴人未經許可，於坐落桃園縣蘆竹鄉○○○○段○○○段250-15地號土地（下稱系爭土地）之河川區域內施設資源回收場、LPG、鍋爐及重油槽等建造物，違反水利法第78條之1第1款規定，乃依同法第93條之4規定，於100年5月31日以府水河字第100209997號裁處書（下稱原處分）命上訴人應於文到14日內自行拆除並回復原狀。上訴人不服，循序向原審法院提起撤銷訴訟後，因上開建造物業經拆除完畢，上訴人乃變更訴之聲明，請求確認原處分違法，而經原審法院以100年度訴字第1981號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人不服，遂提起本件上訴。
- 二、上訴人起訴主張：原處分命拆除之資源回收場部分，上訴人無異議，並已於100年6月14日前自行拆除完畢；惟其餘原處分命上訴人拆除之LPG、鍋爐及重油槽（下稱系爭建造物），其中LPG興建於75年、鍋爐及重油槽興建於80年，均為上訴人依法申請建築許可於69年興建及74年增建，並合法取得使用執照之廠房之附屬設施，而被上訴人係於81年1月13日始將系爭土地由原編定工業區改為河川地，故上訴人興建系爭建造物時，並無違反水利法之情形，被上訴人依92年2月6日訂定之水利法第78條之1第1款規定作成原處分，顯違反法

律不溯及既往原則。另「臺灣省河川管理規則」及「河川管理辦法」之各款規定，均已超出水利法第10條之授權，且與人民權利義務有關，依中央法規標準法第5條第2款規定，應以法律訂之，上開規則及辦法顯違反中央法規標準法第6條規定，自亦不得為原處分之依據。又依被上訴人於95年1月10日召開「高鐵南崁溪長安上下游堤岸順水堤線確定案」協商會議（下稱95年協商會議）達成之結論，系爭工作物應否拆除，將俟「南崁溪全流域治理基本計畫檢討」後再行辦理，惟該檢討計畫迄今未有正式公告，且該河段自95年間以來歷經多場風災、水災，並無任何災情，即未有妨害治理之情況，則被上訴人於條件未成就下，逕以原處分命上訴人於14日內拆除系爭建造物，亦未給予合理之補償，明顯違反依法行政原則、誠實信用原則、正當法律程序、行政自我拘束原則、比例原則、信賴保護原則及公平性原則，自屬違法，更不得作為行政執行所憑之執行名義等語，求為判決確認原處分違法。

三、被上訴人則以：上訴人南崁廠坐落之系爭土地已於82年徵收，其地上之合法地上物亦已於86年間徵收補償，並經本院判決確定，原處分命上訴人拆除之系爭建造物均屬違章建物，自非屬86年徵收地上物補償之範圍；且上訴人所舉中華鍋爐協會94年11月17日對臥型LPG貯槽之檢查合格證，及行政院勞工委員會勞動檢查所（下稱勞檢所）於100年4月11日核發之鍋爐檢查合格證，縱載有75年5月及80年9月製造，仍非合法建造物興建執照，況其施設於河川區域內，自應經河川管理機關之許可。再經濟部雖於91年8月7日廢止臺灣省河川管理規則，惟配合行政程序法之施行，將臺灣省河川管理規則第31條規定，提昇至法律位階，遂於92年2月6日增訂水利法第78條之1第1款規定：「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物。」準此，臺灣省河川管理規則早於54年12月22日已有與水利法第78條之1第1款相同規範，本案自無違反法律不溯及既往原則。又兩造業於95年協商會議達成「南崁溪治理基本計畫倘『公告后』之治理計畫需拆除義美廠房……等建造物，上訴人同意無條件配合拆除……」之共識，雙方自應受該會議結論所拘束，方符誠實信用原則，且於上開協調會議之後，有關係爭義美河段經數度檢討，均維持與71年公告之水道治理計畫用地範圍線相同，則該河段圖籍既無修正變更，自無另行公告之必要。是以，上開95年協商會議結論及上訴人切結之內容要件業已成就無誤，且監察院之糾正文內容，亦認上訴人切結同意拆除地上物之條件業已成就等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)上訴人雖主張系爭建造物為合法建造物，惟未提出其所稱之建築執照及使用執照以實其說，至其提出之中華鍋爐協會94

年11月17日核發之檢查合格證；及勞檢所於100年4月11日核發之鍋爐檢查合格，均非屬合法建造物之興建執照及使用執照，上訴人上揭主張，尚非可採。而系爭建造物所在之系爭土地，業經臺灣省政府以65年4月6日(65)46府建水字第31395號公告南崁溪河川區域線，及71年2月25日七一府建水字第8612號公告南崁溪治理基本計畫用地，依法管制使用；且經對照96年之南崁溪河川圖籍資料，與71年時之圖籍資料相同，可知系爭土地在71年間即已坐落於河川區域線內。上訴人稱被上訴人直至81年間始將系爭土地變更為「河川區」，其興建系爭建造物時，系爭土地尚未經公告為河川區域，並無違法云云，即非可採。又依土地徵收條例第5條規定，徵收土地時，對於非屬合法之地上物本即無庸一併予以徵收補償，系爭土地既經徵收為國有土地，且系爭建造物於該土地徵收當時，已經被上訴人認定為違章建物，而未一併予以徵收補償，上訴人對地上物徵收人補償案所提起之行政救濟亦迭經駁回確定在案，依法自不得請求徵收補償費，是上訴人主張依信賴保護原則，被上訴人應給予上訴人相當補償，以符合比例原則中最小侵害性原則之要求云云，洵非可採。另系爭建造物之體積及槽體雖非甚微，但亦非至為鉅大，衡諸上訴人係股票上市之大型股份有限公司，資力雄厚，於被上訴人所訂之14日期間內拆除系爭建造物，應非難事，故被上訴人所訂上開履行期間，尚稱合理，核與常情並無不符，上訴人質疑被上訴人所訂履行期間過短，係濫用行政權力，違反比例原則及信賴原則云云，亦非可取。

(二)被上訴人於上開95年協商會議後，於98年間曾提報「『易淹水地區水患治理計畫』—桃園縣縣管河川南崁溪水系治理規劃報告」，經經濟部核定在案；且依據經濟部水利署（下稱水利署）98年6月製作之「易淹水地區水患治理計畫—桃園縣管河川南崁溪水系治理規劃報告（南崁溪本流檢討）」、100年1月10日檢送之「易淹水地區水患治理計畫-縣管河川南崁溪水系」、及桃園縣政府於100年5月4日辦理「易淹水地區水患治理計畫-南崁溪治理基本計畫（第一次修訂）」地方說明會暨水利署100年9月14日召開之審議會議，均維持71年間公告之治理基本計畫及原公告用地範圍線，則系爭河段之用地範圍既歷經檢討仍維持原治理範圍，其圖籍資料等即無修正變更之必要，則法理及行政作業上自無另行公告之必要。又參照被上訴人95年2月13日府水河字第0950038300號函諭知上訴人「為貴公司位於南崁溪治理計畫用地範圍之部分廠房、污水處理廠、焚化爐、鍋爐房等未切結俟『南崁溪全流域治理基本計畫』『檢討』後應拆除時應無條件配合拆除一案，仍請貴公司依本府……通知期限辦理，提出簽具切結，……」及上訴人嗣依該函文及協商會議結論所提出之切結書亦載明「……同意俟政府辦理南崁溪全流域治理基本計畫『檢討』後，如有妨礙治理計畫，願無條件拆遷，恐口

無憑，特立此切結書。」等語，均係表明俟辦理南崁溪全流域治理基本計畫『檢討』後，如有妨礙治理計畫，願無條件拆遷之意思；復參酌上開95年協商會議達成之共識字樣為「義美河段業務單位本年度籌列經費辦理南崁溪全流域治理基本計畫檢討，倘『公告后』之治理計畫需拆除義美公司廠房、污水處理廠、焚化爐、鍋爐房等建造物，義美公司同意無條件配合拆除，依『檢討後』治理計畫線佈設堤防、防汛道路等水利設施。」等語，可知該協商會議紀錄所稱之「公告后」，應係「檢討後」之誤載；監察院100年7月11日院臺內字第1001930528號糾正文亦同此認定，是上訴人執詞系爭檢討計畫迄今未有正式公告，條件尚未成就，認原處分違反信賴保護原則、公平性原則云云，顯無可採。

(三)復查，臺灣省政府於54年12月22日訂定、71年1月4日修正發布之臺灣省河川管理規則第34條第1項第2款規定：「左列行為應向該河川管理機關申請許可：…二、在河川區域施設、改建、修復或拆除建造物者。…」嗣經濟部於88年6月30日訂定、同年7月1日起施行之臺灣省河川管理規則第31條第1項第2款復規定：「河川區域內之下列行為應向河川管理機關申請許可：……二、施設、改建、修復或拆除建造物者。…」及91年5月29日訂定之「河川管理辦法」第16條第1款亦規定：「為保護河防安全，禁止下列事項：一、在河川區域、水道治理計畫用地範圍內設施工廠、房屋或未經許可之建造物、遊樂設施或廣告牌。…」至經濟部於91年8月7日廢止臺灣省河川管理規則，乃係配合行政程序法之施行，而將臺灣省河川管理規則第31條之規定，提昇至法律位階，遂於92年2月6日增訂水利法第78條之1第1款規定：「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物。……」準此，臺灣省河川管理規則既早於54年12月22日已有與水利法第78條之1第1款相同之規範；且該規則係依當時有效施行之水利法第10條授權訂定，是臺灣省河川管理規則於上訴人施設系爭建造物時，應屬有效施行之規範，上訴人陳稱該規則有違中央法規標準法第6條云云，即非可採。又干涉行政上之義務有行為責任及狀態責任，而狀態責任係以對物的狀態具有事實管領力者，課予排除危險、回復安全之義務。本件上訴人依水利法第78條之1第1款所負者，即係狀態責任之規定，是不問上訴人所有系爭建造物係於何時設置，均應依法拆除，自不生違反法律溯及既往規定之問題。

(四)又查，上訴人所稱其於69年興建及74年增建之廠房，固係經被上訴人合法許可所興建之合法建物，嗣臺灣省政府於82年間已依法徵收系爭土地及其地上合法之地上物時，並依法發給補償費完竣，惟本件系爭建造物係未經合法許可且坐落於河川區域內之建造物，自非得相提併論。又依臺灣省政府71年2月25日七一府建水字第8612號公告所載：「公告主旨：南崁溪治理基本計畫用地，依法管制使用，公告週知。公告

事項則有二：……二、治理計畫用地，比照水利法第78條之規定，實施管制。」雖稱治理計畫用地，比照水利法第78條之規定實施管制，但並未排除當時有效施行之臺灣省河川管理規則之適用，故自亦受71年1月4日修正發布之臺灣省河川管理規則第34條第1項第2款：「左列行為應向該河川管理機關申請許可：…二、在河川區域施設、改建、修復或拆除建造物者。…」之規範。且觀諸當時水利法第78條第1項規定所規範者，係禁止在河川管制區內行為之事項，其中第1款規定已及於禁止在行水區內建造之行為；第7款規定禁止其他有礙水道防衛之行為，亦及於在管制區內施設建造物之行為。且由該規定純係規範禁止於管制區內為何種行為之禁止規範，並未規定其審核基準，益徵該公告並未排除當時有效之臺灣省河川管理規則之適用，故上訴人以系爭建造物並未違反當時水利法第78條第1項各款之禁止規定，即屬合法，據以主張原處分有違法云云，即屬無據，委無可採等語為其論據，而判決駁回上訴人於原審之訴。

五、本院查：

(一)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，並得處六千元以上三萬元以下罰鍰。」亦為同法第95條所明定。再「本規則依水利法第10條規定訂定之。」「(第1項)河川區域之左列行為應向河川管理機關申請許可：……二、施設、改建、修復或拆除建造物者。……(第3項)未經申請許可擅自使用河川者，應依法取締，不予任何補償。」復為前臺灣省政府於54年12月22日訂定發布之臺灣省河川管理規則（已於88年11月9日廢止）第1條、第34條；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1條、第31條所規定；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：……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，則前臺灣省政府、經濟部依此原則所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

施設建造物，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。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條之1第1款規定：「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物。」並配合增訂同法第93條之4規定：「違反……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。」（見上開法條修正增訂理由）。故由上揭法規變更歷程可知，河川區域內施設建造物之行為，應申請管理機關許可，前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條之1相同之規範，則被上訴人因上訴人未經申請許可，擅自於75年、78年間在河川區域內施設系爭建造物，依裁處時（100年5月31日）有效施行之上述水利法第78條之1、第93條之4規定，以原處分限期命上訴人拆除系爭建造物並回復原狀，洵屬有據，並不生法律溯及既往之問題。上訴意旨主張臺灣省河川管理規則、河川管理辦法已逾越水利法之授權範圍，自不得對人民裁罰；及水利法第78條之1第1款規定，係於92年2月6日始訂定，惟上訴人早於75、78年間即先後興建系爭建造物，原處分違反法律不溯既往原則云云，據以指摘原判決有適用法規不當之違法云云，並無可採。至原判決關於水利法第78條之1第1款規定係狀態責任或行為責任之論斷，雖有未洽，然其結論則無不合，故其論斷之理由縱有未當，原判決仍應維持。另原判決就上訴人所為臺灣省河川管理規則、河川管理辦法違反水利法第10條授權範圍之爭議，雖未詳予指駁，惟因與判決之結論無影響，是上訴意旨執以指摘原判決違法，尚不足採，原判決仍應予維持。

(二)次按，「一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。……行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。……」為行政程序法第110條第2項、第3項所明定。又依88年7月15日修正前水利法第82條：「水道治理計畫線或堤防預定線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用。」及前臺灣省政府依上述水利法第10條授權，於63年8月20日修正發布之臺灣省河川管理規則第10條：「河川區域線之測定與變更，管理機關應於測量完竣會同地政機關報請省府核定公告。」之規定可知，前臺灣省政府於88年精省前，基於水利法之省級水利主

管機關，有權劃定河川區域線及水道治理計畫線，其核定之公告為對外發生法律效果之一般行政處分，在該公告未經有權機關依法撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在。經查，前臺灣省政府於65年4月6日以（65）46府建水字第31395號公告南崁溪河川區域線；及71年2月25日以七一府建水字第8612號公告南崁溪治理基本計畫用地，依法管制使用，已分別刊登於65年夏字第9期、71年春字第47期之臺灣省政府公報；而上訴人所有系爭建造物坐落之系爭土地，係位於南崁溪河川區域線內及南崁溪治理基本計畫用地範圍等情，已經原判決依調查證據之結果，認定甚明，核與卷內證據尚無不符，則依上述行政程序法第110條第2項規定，前臺灣省政府核定公告之南崁溪河川區域線及南崁溪治理基本計畫用地，於刊登上開臺灣省政府公報之日起，已合法完成公告程序，而對外發生效力。上訴人主張被上訴人於公告後未發文通知上訴人，其河川區域之劃定即有瑕疵，不得據以作為上訴人違法裁罰之依據云云，並無可採。

- (三)又按，證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當事人之主張者，不得調為原判決有違背法令之情形。而證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，苟已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，未違背論理法則或經驗法則，自不得遽指為違法。至所謂判決不備理由，係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據而言。經查，原判決就系爭建造物坐落之系爭土地，業經臺灣省政府以65年4月6日（65）46府建水字第31395號公告南崁溪河川區域線；及71年2月25日七一府建水字第8612號公告南崁溪治理基本計畫用地，依法管制使用，而上訴人未經申請河川管理機關之許可，在系爭土地上施設系爭建造物，違反水利法第78條之1規定，被上訴人依同法第93條之4規定，以原處分限期14日命上訴人自行拆除並回復原狀，並無濫用行政權力及違反比例原則、信賴保護原則情事；暨系爭土地於82年間經公告徵收後，上訴人在該土地上合法申請建築許可而興建、增建之廠房，已於86年間經公告徵收補償完竣，系爭建造物並非上開合法廠房之附屬設施，亦非經申請許可建築之合法建物，自不在上開地上物徵收補償範圍，亦不得請求被上訴人給予損失補償之認定，業斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，詳述其採證之依據及得心證之理由，並就上訴人所為依95年協商會議之結論，上訴人切結同意拆除系爭建造物之條件尚未成就，被上訴人逕作成原處分，違反信賴保護原則、公平原則之主張何以不足採取；及被上訴人於81年1月13日將系爭土地由原編定工業區改為河川地，係有關都市計畫法規定之土地使用分區之變更，並非水利法規定之河川區域線之調整，上訴人執以主張其於75、78年間先後興建系爭建造物時，系爭土地尚未經公告為河川區域，即非

可採等情，分別予以論駁在案，核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則、證據法則或理由不備、理由矛盾情事。上訴意旨訴稱各節，無非係對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，或以其個人主觀之法律見解，對於原審取捨證據、認定事實之職權行使事項為爭議，其據以指摘原判決有適用法規不當、理由不備及認定事實不憑證據之違法云云，自無足採。

(四)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、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，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 1 月 24 日

最高行政法院第五庭

審判長法官 林 茂 權

法官 楊 惠 欽

法官 吳 東 都

法官 姜 素 娥

法官 蕭 惠 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 102 年 1 月 24 日

書記官 伍 榮 陞