

彰化縣政府訴願決定書（案號 101—903）

府法訴字第 1010256264 號

訴 願 人：○

地址：○縣○鎮○里○巷○之○號

訴願人因土地徵收事件，不服彰化縣彰化市公所 101 年 6 月 27 日彰市工務字第 1010026815 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願不受理。

理 由

- 一、按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」為訴願法第 1 條第 1 項、第 2 條第 1 項、第 77 條第 8 款所明定。訴願之提起，需有違法或不當之行政處分，或未依限作成所申請之行政處分。而所謂「行政處分」，係行政機關單方行使公權力之規制措施，該規制之法律效果，在於設定、變更或廢棄人民權利及義務，或對權利、義務為有拘束力之確認，係具有公法關係之行為。故人民若無請求行政機關為行政處分之公法上請求權存在，而僅建議、陳情行政機關依職權為一定之事實行政行為，亦即人民就其請求事項，依法並無申請權，則該機關所為函復，因並未因此對外直接發生任何法律效果，故該函復性質上僅屬行政機關之單純事實敘述或理由說明，並非行政處分，自不得提起訴願（最高行政法院 99 年度裁字第 1356 號裁定參照）。而行政機關與人民間因私法關係所為之意思表示，屬私法上之行為，其基於私經濟關係所為之通知，不因該項敘述及說明而生公法上之法律效果，訴願人對之提

起訴願，於法自有未合（改制前行政法院 53 年度判字第 196 號、55 年度裁字第 50 號、57 年度判字第 472 號判例參照），合先敘明。

二、卷查案外人○前於 97 年 8 月 21 日向彰化縣彰化市公所（下稱公所）主張其所有坐落○縣○市○段○之○地號土地（下稱系爭土地）於民國 45 年間被政府規劃作公共設施用地，有計畫分割徵用作公益使用至今達 52 年，目前該筆土地已開闢為○市○路，非為既成道路，請求儘速依法辦理徵收補償。案經公所以 97 年 10 月 22 日彰市工務字第 0970041952 號函復略以：「主旨：台端陳情所有坐落○市○段○之○地號土地未徵收補償案，復如說明…說明：二、旨揭地號土地查為本市都市計畫道路用地，並已開闢通行，惟有關此類計畫道路徵收補償，係全國性問題，所需經費龐大且市庫財政窘困，尚無法分年編列預算辦理，目前僅能俟財政部研擬『中央補助直轄市及縣（市）政府取得計畫道路試辦計畫』實施後方能逐年配合辦理。」，案外人○遂向本府提出陳情，經原處分機關以 97 年 12 月 18 日彰市工務字第 0970050927 號函復副知訴願人配偶○略以：「查本案本所已於 97 年 10 月 22 日彰市工務字第 0970041952 號函答復陳情人在案。」。案外人○不服，提起訴願，前經本府 98 年 4 月 6 日府法訴字第 09800100028 號訴願決定：「關於原處分機關 97 年 12 月 18 日彰市工務字第 0970050927 號函部分訴願不受理；其餘訴願駁回。」。嗣訴願人於 100 年 12 月 6 日繕具申請書，主張公所應將系爭土地歸還所有權人並將意象景觀拆除，經公所 100 年 12 月 21 日彰市工務字第 1000054482 號函覆：「…旨揭地號土地位於○路上，彰化縣政府依都市計畫法第二十六條規定向內政部提出變更彰化市都市計畫（第一次通盤檢討）案，內政部都市計畫委員會於民國 93 年 3 月 2 日第五八○次會議審議修正通過，將○路變更為綠園道…本所於民國 98 年向內政部營建署爭取補助經費改善○路綠園道；相關設備為景觀綠美化設施，與都市計畫綠園道之規定相符。」，訴願人不服，提起訴願，經本府 101 年 4 月 12 日府法訴字第 1010082304

號訴願決定：「訴願不受理。」在案。嗣訴願人於 101 年 6 月 11 日請求公所依法徵收或購買、支付使用土地費用、歸還土地並恢復原狀，經公所 101 年 6 月 27 日彰市工務字第 1010026815 號函覆：「…關於本案因本所財政拮据惠請 鈞府專案補助徵收經費，俟獲專案補助後再行辦理。」。則依土地徵收條例第 1 條第 2 項：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。」、第 2 條：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、第 13 條第 1 項：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」、第 14 條：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」、第 19 條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」，系爭土地現規劃為都市計畫區域內之市區道路，需地機關為公所，乃尚未由需用土地人擬具徵收計畫書送由徵收機關內政部徵收之土地，有關係爭土地之徵收核准機關為內政部，而補償費發放機關為本府，公所僅屬「需用土地人」之法律地位。則土地徵收之法律關係，除法律另有規定（如：土地徵收條例第 8 條、第 57 條第 2 項）外，僅屬國家與需用土地人間之函請土地徵收，與國家與私有土地所有權人間之徵收關係等二面關係，需用土地人與所有權人間原則上不具有徵收法律關係，是否實施公用徵收，相關機關具有行政裁量權，一般人民並不具有請求國家實施公用徵收之權利，土地所有權人請求地方政府擬具徵收計畫向內政部申請核准，充其量亦僅具促使地方政府為該權限之發動而已，殊難謂一經人民申請，地方政府即負有向內政部申請核准徵收之義務（最高行政法院 99 年度判字第 1146 號判決參照）。準此，本件未有土地徵收條例第 8 條、第 57 條第 2 項例外承認人民有求為徵收權利之情事，公所與訴願人間不具有徵收法律關係，訴願人復未取得請求徵收系爭土地之公法

上權利，而非屬訴願法第 2 條所稱之依法申請事項，公所所為 101 年 6 月 27 日彰市工務字第 1010026815 號函覆，其性質亦為觀念通知而非行政處分，核非訴願救濟範圍內之事項，則訴願人請求公所徵收未果而逕行提起訴願，程序上即於法未合。至憲法第 15 條所謂人民之財產權應予保障，僅揭示國家立法原則，仍須有實體法之具體規定，始得作為請求權之依據，訴願人以憲法第 15 條、都市計畫法第 48 條規定請求徵收，容有誤解（最高行政法院 92 年度判字第 1720 號判決參照）。

- 三、又訴願人請求購買系爭土地、支付使用土地費用、歸還土地並恢復原狀一節，經查，訴願人所為請求購買、歸還土地並恢復原狀等之主張，涉及私法關係，訴願人如認系爭土地未存有公用地役關係，其土地使用權及收益權之行使未受有限制，則公所就訴願人請求所為之意思通知（即 101 年 6 月 27 日彰市工務字第 1010026815 號函），自屬私法上之行為，而非行政處分，訴願人如有爭執，應循民事訴訟途徑解決。縱認訴願人請求公所歸還土地並回復原狀，係主張其權利受公所公權力之違法干涉而請求排除該違法干涉之事實結果，以回復原有狀況之「公法上結果除去請求權」，且承認此結果除去請求權得作為人民公法上請求權之基礎，訴願人亦應循行政訴訟法第 8 條第 1 項提起一般給付訴訟，尚非訴願救濟範圍內之事項。又訴願人如認其與公所間存有公法上不當得利之法律關係，而向公所請求相當於租金之損害，亦不屬訴願救濟範疇，訴願人對之提起訴願，揆諸首揭規定，當非法之所許。至本件訴願之提起，程序於法不合而未論究實體，且法令適用復無疑義，核無調查證據暨賦予訴願人陳述意見及言詞辯論之必要，併予敘明。
- 四、據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 8 款規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員 楊 仲

委員 呂宗麟
委員 林宇光
委員 陳廷墉
委員 張富慶
委員 溫豐文
委員 楊瑞美
委員 蔡和昌
委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 10 月 11 日

縣 長 卓 伯 源

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)