臺中高等行政法院判決

111年度訴字第14號

原　　告　林清田

被　　告　彰化縣竹塘鄉公所

代　表　人　蔡碩任

訴訟代理人　何志揚　律師

複 代理 人　江伊莉　律師

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　柯傳恩

上列當事人間請求徵收補償事件，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

一、爭訟概要：

原告於民國110年5月20日以陳情及訴願書，向被告彰化縣竹塘鄉公所及被告彰化縣政府申請其所有坐落竹塘鄉竹政段723地號土地（下稱系爭土地）之徵收補償費，經被告彰化縣竹塘鄉公所（下稱竹塘鄉公所）以110年5月31日竹鄉建字第11000005440號函（下稱系爭函文一）復原告略以：「……二、查旨揭地號土地，係坐落於竹塘鄉忠孝街，編屬竹塘鄉都市計畫區內8米計畫道路，依都市計畫法第51條規定……、市區道路條例第16條……三、台端土地屬已供作公眾使用而未取得之公共設施用地，本所基於公眾通行之安全考量依公用地役關係負責維修管理，雖然大法官釋字第400號釋文明白揭示地方政府財政困難一時無法籌措鉅額補償費用……等，仍應依法徵收之意旨，惟於政府政策實際執行方

面尚仍有間，爰無法辦理取得規劃。四、本鄉都市計畫區內已供公眾通行道路之私有土地與台端所有土地供作道路使用而未徵收補償取得之公共設施保留地數眾多，其取得土地所需費用，實非地方政府財源可負擔，尚請見諒。」、被告彰化縣政府110年5月25日府工管字第1100185830號函（下稱系爭函文二）以副本通知原告以：「有關民眾反映所有土地坐落竹塘鄉竹政段723地號土地，已開闢為8米都市計畫道路，尚未徵收補償乙案，經查反映地點非屬本府轄管縣鄉道範圍，轉請貴公所妥處惠復陳情人，請查照。」原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

原告所有系爭土地經被告竹塘鄉公所於73年、74年間開闢為都市計畫8米街道，即今忠孝街全線，當時鄉公所言明礙於經費不足，採先建後再發地價補償費，望民配合造福地方，但道路開設後隔年，原告就請求補償，然歷經30年8次向鄉公所、彰化縣政府、當時省政府陳情、訴願，請求補償，均無誠心解決問題，系爭土地原為建地變道路，其他道路兩側大部分為良田變建地，原告有苦無處訴。依土地法第19條、第20條規定，未經發給補償費完竣者，該土地之徵收從此失其效力，故竹塘都市計畫案自始不合法。原告曾於80年買過系爭土地附近國有財產局土地，當時一坪新臺幣（下同）6萬元左右，本件系爭土地187平方公尺近60坪，以此計算被告應給付原告360萬元等語。

㈡聲明：被告應給付原告360萬元之地價補償費。

三、被告彰化縣○○鄉公所答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告所有之系爭土地未經核准徵收，亦無漏未徵收之情，原告提起本訴直接請求給付360萬元地價徵收補償費，顯屬欠缺權利保護必要：

⑴原告所有之系爭土地，被告從未辦理徵收或者協議價購之事，系爭土地係被告竹塘鄉公所辦理都市計畫之道路範圍，然因財源不足無法辦理徵收，被告竹塘鄉公所既無辦理徵收，則原告逕行提起一般給付訴訟，請求地價補償金360萬元，顯屬無據。縱認被告竹塘鄉公所將系爭土地開闢為忠孝街道路使用，應給予補償，惟該項財產之給付，仍須由行政機關先為核定，是以原告逕行提起一般給付之訴請求被告發給徵收補償費，其訴欠缺權利保護之必要，於法無據，應予駁回。

⑵土地徵收僅屬國家與需用土地人間之函請土地徵收、及國家與被徵收人間之徵收補償之二面關係，需用土地人與私有土地所有權人間不發生任何法律關係；且土地徵收案件，只有國家才能擔任徵收權之主體，而發動徵收程序，一般人民除法律別有規定外，尚無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權；又司法院釋字第400號解釋僅係為國家立法及施政之指針，並非可作為人民得向國家請求土地徵收之法律基礎。原告既無申請被告竹塘鄉公所就系爭土地作成徵收處分之公法上請求權，則縱使原告嗣後再請求被告竹塘鄉公所應依法對系爭土地辦理徵收之行政處分，依法亦有不合。

2.原告無請求被告竹塘鄉公所就系爭土地進行徵收之公法上請求權，被告竹塘鄉公所以系爭函文一函覆無法辦理徵收之旨，性質上屬觀念通知：

⑴系爭土地於69年竹塘都市計畫就被劃定為計畫道路範圍內之「區內道路」，且屬公共設施用地，後歷次都市計畫中系爭土地仍均屬於道路用地（見76年竹塘都市計畫第一次通盤檢討書之交通系統計畫節錄、88年二次通盤檢討書之交通系統計畫節錄、107年變更竹塘都市計畫第二次通盤檢討第一階段書之交通系統計畫節錄）。惟因都市計畫書之文字僅就12米寬度以上之道路為詳細敘述，其餘8米區內道路僅以圖示表示。被告以系爭函文一函覆原告提出地

價補償之陳情，說明略以「旨揭地號土地屬於竹塘鄉都市計畫區內8米計畫道路，依都市計畫法第51條規定，屬公共設施保留地不得妨礙指定目的使用；台端土地屬已供公眾使用而未取得之公共設施用地，本所基於公眾通行之安全考量依公用地役關係負責維修管理；本鄉都市計畫區內已供公眾通行道路之私有土地與台端所有土地供作道路使用而未徵收補償取得之公共設施保留地數量眾多，其取得土地所需費用，實非地方政府財源可負擔。」已向原告表明系爭土地無法辦理徵收，該函文性質上非屬課予義務否准之處分，僅屬觀念通知。

⑵與系爭土地相同位於忠孝街之鄰地，土地使用分區均為道路用地，同樣屬於竹塘鄉都市計畫區內8米計畫道路範圍為公共設施保留地，均無辦理徵收計畫，是原告亦無遭遺漏徵收系爭土地之情事，原告無由請求被告竹塘鄉公所追認徵收或逕請求給付地價補償。

⑶原告固於111年5月20日再訴狀檢附歷次陳情往來文書，惟查，該等資料並非原告之系爭土地資料，而係訴外人廖春英所有位於竹塘段783-52地號土地基於都市計畫興建為巷道之陳情文書，難以作為原告主張之依據，況且，由該等文書資料同樣未見任何漏未徵收之情事，與本件並不相干，原告又無法說明其有無不彌補顯失公平情形，其逕行請求被告應給付地價補償費並無理由等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、被告彰化縣政府答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

依公路法第2條第1款、第5款及第7款、第6條第2項、第26條第2項規定，及彰化縣市區道路管理規則第3條規定，系爭巷道屬竹塘鄉都市計畫區內市區道路，該巷道管理機關為竹塘鄉公所。被告彰化縣政府接獲原告111年5月20日陳情書，以系爭函文二請該巷道管理機關竹塘鄉公所妥處答復陳情人，該函所為事實敘述或理由說明，並不因此產生任何法律效果

者，自非行政處分。是系爭道路非由被告設置或管理，且被告並未對原告之請求有所准駁而生法律上效果，即非行政處分。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院的判斷：

㈠按審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之，行政訴訟法第125條第3項固有明文。準此，如當事人之聲明有不明瞭或不完足者，審判長固應行使闡明權，令當事人敘明或補充完足，使其內容具體、明確後，再予裁判。然如經依法闡明後，當事人仍堅持己見，在審理結果認其實體請求為無理由之情形下，或當事人經合法通知而未到庭，致無從予以闡明時，法院即無再令其補充而為完整訴之聲明的實益。查原告起訴狀未載明具體訴之聲明，經本院命補正後，以補正狀聲明請求被告應給付原告360萬元之地價補償費（依國有財產局鄰地標售已完成之實價估算）。經查，原告係以其所有系爭土地業經被告竹塘鄉公所於73年間開闢為都市計畫8米道路，迄今仍未補償，乃請求被告給付地價補償費等情，惟查，徵收補償費發給之前提，需先經徵收程序，徵收完畢後，始有補償費發放請求權之發生，惟系爭土地未經依法徵收，原告尚未取得業經核定金額之地價補償請求權，其逕就地價補償以特定金額向本院提起一般給付之訴，其訴即欠缺權利保護之必要，本院於111年5月4日向原告闡明請求徵收補償費，須先向內政部報請徵收，經核准徵收後，始有地價補償核定得據以請求，並諭知改期111年5月18日續行準備程序，俾便原告思考或諮詢以變更適當之聲明方式，惟111年5月18日行準備程序原告並未到庭，復以111年5月20日「原告再訴狀」變更聲明為「被告之訴駁回」，其變更聲明顯係就被告答辯狀所為之回應而已，惟無論依原告所請求徵收補償金之一般給付訴訟，或其另具狀所載之「被告之訴駁回」，均應認其實體請

求為顯無理由之情形下（詳後述），本院即無再闡明令其補充而為完整訴之聲明的實益，先予敘明。

㈡按土地徵收條例第2條規定：「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10條規定：「（第1項）需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。（第2項）需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。（第3項）特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。（第4項）需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第2項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」第13條規定：「（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2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。（第3項）

需用土地人有第27條但書之情形者，應一併載明於徵收計畫書送交審核。（第4項）中央主管機關收受第1項申請後，視需要得會同利害關係人進行現場勘查並作成勘查紀錄。勘查紀錄作成後應於14日內寄送利害關係人。」第14條規定：「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。」第20條規定：「（第1項）徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後15日內發給之。但依第22條第5項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。（第2項）需用土地人未於公告期滿15日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管直轄市或縣（市）主管機關依第22條規定提交地價評議委員會復議。二、經應受補償人以書面同意延期或分期發給。三、應受補償人拒絕受領或不能受領。四、應受補償人所在地不明。」第21條規定：「（第1項）被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。（第2項）前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。但合於第27條但書規定者，不在此限。」

㈢依前揭土地徵收條例規定意旨，土地或土地改良物的徵收，有核准徵收權限者為內政部，具徵收請求權者係需用土地人，直轄市或縣（市）政府乃補償機關或兼需用土地機關。需用土地人依法請求國家行使徵收權之前，應踐行土地徵收條例第10條及第11條之法定先行程序後，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，送由內政部核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。然擬具徵收計畫書圖清冊，僅屬徵收程序之機關間內部準備程序，亦即需用土地人踐行上開法定先行程序及擬具徵

收計畫書圖清冊，向內政部申請辦理徵收之行政行為，係為發動內政部作成徵收處分之內部行政行為，核屬行政事實行為，而非行政處分。而有無申請徵收必要，需用土地人具裁量權，一般人民並無請求需用土地人向國家申請徵收其所有土地之公法上請求權。是通常情形僅由國家發動徵收程序，一般人民除法律另有規定外（如土地徵收條例第8條及第58條等），並無請求國家徵收其所有土地或其上土地改良物之公法上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收權利，其向需用土地人之請求，僅係促請需用土地人發動徵收申請權，性質上並非公法上請求權（最高行政法院103年度裁字第1361號裁定、101年度判字第465號判決意旨參照）。準此可知，對於私有土地或其上土地改良物是否辦理徵收，人民對之並無公法上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收權利。另司法院釋字第400號解釋既稱「國家應依『法律』之規定辦理徵收給予補償」，其所稱之法律，依據法律保留原則係指國會所制定之法律而言，自不包括該號解釋在內，且該解釋理由書亦明言「國家應依法律之規定辦理徵收給予補償」，亦即應依實定法之規定辦理徵收給予補償，而非謂「國家應依本解釋辦理補償」；此由該號解釋亦敘明：「……各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。……」等語，足證該解釋僅係為國家立法及施政之指針，並非可作為人民向國家請求作成徵收補償處分之請求權依據甚明。又依前揭土地徵收條例第19條、第20條規定，需用土地人依法請求國家行使徵收權，徵收人民之土地或土地改良物，應發給補償費，該補償費係由需用土地人負擔，並應於公告期滿後15日內發給之。換言之，徵收補償費發給之前提，需先經徵收程序，徵收完畢後，始有補償費發放請求權之發生；若土地或土地改良物尚未經徵收程序，即無發生財產上給付請求權之公法上原因，其所有權人自無請求發給

徵收補償費之權利，其依據徵收之法律關係提起行政訴訟請求被告應作成補償處分，亦顯無理由。

㈣本件原告起訴主張其所有系爭土地經被告竹塘鄉公所於73、74年間開闢為都市計畫8米街道，即今忠孝街全線，當時鄉公所言明礙於經費不足，採先建後再發地價補償費，望民配合造福地方，但原告自道路開設後請求補償，迄今經8次陳情、訴願，均未獲補償，依土地法第19條、第20條規定，未經發給補償費完竣者，該土地之徵收從此失其效力，竹塘都市計畫案自始不合法，原告於80年曾買過系爭土地附近國有財產局土地，當時一坪6萬元左右，本件系爭土地187平方公尺近60坪，以此計算被告應給付360萬元等語。經查，系爭土地於69年竹塘都市計畫規劃為計畫道路，惟因都市計畫書之文字僅就12米寬度以上之道路為詳細敘述，其餘8米計畫區內道路僅以圖示表示（本院卷第181-199頁），後經歷次都市計畫通盤檢討中系爭土地仍均屬於道路用地（見76年竹塘都市計畫第一次通盤檢討書之交通系統計畫節錄、88年二次通盤檢討書之交通系統計畫節錄、107年變更竹塘都市計畫第二次通盤檢討第一階段書之交通系統計畫節錄，本院卷第225-273頁），系爭土地已於73、74年間業經開闢為竹塘鄉都市計畫區內8米計畫道路，為兩造所不爭執，依系爭土地之土地登記第一類謄本顯示（本院卷第302頁），系爭土地尚未經徵收，目前仍登記在原告所有。顯見，系爭土地迄今仍未辦理徵收，依照前揭說明，自未發生財產上給付請求權之公法上原因，則原告提起一般給付訴訟，請求被告應給付360萬元補償費，即顯無理由；縱使經本院闡明變更為被告竹塘鄉公所應就原告所有系爭土地報請內政部核准徵收，然私有土地是否辦理徵收，人民對之並無公法上請求權，且因本件亦非屬一徵收案件中漏未經核准徵收者，原告亦無對需用土地人請求發動申請徵收之權利，是縱使闡明變更聲明，亦顯無理由。又本件原告之起訴，依其所訴之事實在法

律上顯無理由，已如前述，爰依行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論逕以判決駁回之。

㈤另按公路法第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、公路：指國道、省道、市道、縣道、區道、鄉道……。五、縣道：指聯絡縣（市）間交通及縣與重要鄉（鎮、市）間之道路。……七、鄉道：指聯絡鄉（鎮、市）間交通及鄉（鎮、市）與村、里、原住民部落間之道路。」第3條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第6條第2項本文：「市道、區道由直轄市公路主管機關管理；縣道、鄉道由縣（市）公路主管機關管理。」彰化縣市區道路管理規則第2條第1款：「本規則用詞之定義如下：一、市區道路：係指本縣各都市計畫區域（含各種特定區）內所有道路。」第3條規定：「本規則所稱市區道路主管機關（以下簡稱主管機關）為彰化縣政府，市區道路管理機關（以下簡稱管理機關）為各所轄鄉（鎮、市）公所。」查系爭土地屬竹塘鄉都市計畫區內之市區道路，其管理機關即需地機關為被告竹塘鄉公所，並非被告彰化縣政府，原告對彰化縣政府提起本件請求給付補償費之訴訟，一來，因彰化縣政府並非需地機關，無從由彰化縣政府向內政部報請核准徵收，且原告亦無請求彰化縣政府向內政部報請核准徵收之公法上請求權，再者，核准土地徵收權限之主管機關為內政部，彰化縣政府亦無原告請求而作成徵收處分之權限，且系爭土地既未經核准徵收，尚無核定特定金額之徵收補償費處分得據為金錢給付之請求權，原告自不得逕為提起一般給付之訴，則原告請求被告彰化縣政府應給付補償費部分，亦顯無理由，應予駁回。

㈥本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：原告之訴顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段，判決如主文

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　2　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉錫賢

法　官　林靜雯

法　官　楊蕙芬

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
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦	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。

得為上訴審訴訟代理人	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　2　　日

書記官　林昱妏