臺中高等行政法院裁定

111年度訴字第94號

原　　告　廖宗德

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

上列當事人間陳情事件，原告不服行政院農業委員會中華民國111年2月18日農訴字第1100727495號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

□按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。另「（第1項）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。（第2項）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。」復經同法第5條所明定。此所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令有權利請求行政機關作成特定內容之行政處分，而行政機關對其申請有為准駁之義務者而言。法令若未賦予人民申請權，即非上開法條規定之依法申請案件，其聲請（申請）、陳情或檢舉僅係促請行政機關考量是否為其請求之行為，無論行政機關之答覆如何，對於該提出請求的人而言，均不發生何種法律效果，並非行政處分，亦不直接影響其權利或法律上利益，即不得對該答覆提起行政訴訟（包括撤銷訴訟、課予義務訴訟）。

而是否為「依法申請之案件」乃提起行政訴訟法第5條規定「課予義務訴訟」之前提要件（特別訴訟要件），當事人是否具備法令規定請求權之要件，才是其訴有無理由之問題。故法令若未賦予人民申請權，其起訴即欠缺訴訟要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款，以裁定駁回之（最高行政法院100年度判字第2124號判決意旨參照）。

□本件前因彰化縣○○市○○里里長於110年8月11日以電話通報彰化縣○○市○○○○○○○○○○○○○里0段000巷00號及56號住宅後方（下稱系爭地點）邊坡土石崩落乙事，經該公所以110年8月13日彰市農業字第1100032944號函通知被告，被告於110年8月24日至系爭地點勘查結果，系爭地點為私人土地，遂以110年8月30日府水保字第1100305836號函（下稱110年8月30日函）檢送該次會勘紀錄並周知系爭地點土地所有權人（含原告），嗣原告收受被告110年8月30日函，原告乃以110年9月12日請願書向被告請求釐明系爭地點邊坡土石崩落危險之成因，並為整治處理，再經被告於110年9月30日派員至系爭地點會勘後，以110年10月6日府水保字第1100353660號函（下稱110年10月6日函）檢送該會勘紀錄予原告。原告不服，提起訴願，惟遭訴願決定不受理，遂提起本件訴訟。

□本件原告111年4月20日行政訴訟起訴狀起訴聲明為：「㈠請求撤銷行政院農業委員會訴願決定及被告110年8月30日及110年10月6日請願案對原告之處分。㈡請判決被告在彰化縣○○市○○段○○○○00000號地上方被告所有或管理之30-5、38-8、38-377、38-55等土地建造排水溝等水土保持設施，並修復門牌號碼彰化縣○○市○○路0段000巷00000號房屋前至八卦山上之健康步道，以免八卦山頂之雨水經被告管理之國有土地繼續產生土石流沖刷山下38-31號土地上之民房及步道，造成門牌號碼彰化縣○○市○○路0段000巷00號、50號、50-16號、56號等房屋牆壁破損，地基掏空下陷，步道崩坍中斷等生命財產之損壞，市民健康活動受阻之危險擴大，以符憲法第15條人民之生存權財產權應予保障及水土保持法之規定，造福人民。」

嗣於111年5月26日以行政訴訟陳報狀補正關於訴之聲明第2項係依憲法第15條及行政訴訟法第5條第1項提起課予義務訴訟，請求被告設置如上述訴之聲明第2項之水土保持設施及修復斷裂之健康步道等語（參見本院卷第15-17頁、第195-199頁）。茲就原告起訴之事項判斷如下：

㈠訴之聲明第1項請求撤銷被告110年8月30日函部分：

1.經查被告110年8月30日函，係因彰化縣○○市○○里里長於110年8月11日以電話通報彰化縣彰化市公所系爭地點有邊坡土石崩落乙事，經該公所以110年8月13日彰市農業字第1100032944號函通知被告，被告於110年8月24日至系爭地點勘查結果，因系爭地點為私人土地，遂以110年8月30日函檢送該次會勘紀錄並周知系爭地點土地所有權人（含原告），原告方收受被告110年8月30日函，是被告110年8月30日函係被告就訴外人即當地里長提出之陳情事件，將會勘結果之單純事實敘述及理由說明通知原告。按行政訴訟法第4條第1項規定：「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。」是以，提起撤銷訴訟，以欲撤銷之標的係行政處分為前提。而所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至行政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明、就法令或行政契約約定條款所為釋示、重申及行政指導等，並未對外直接發生法律上效果，即非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟（最高行政法院44年判字第18號、59年判字第245號、62年裁字第41號判例意旨參照）。是若當事人提起之撤銷訴訟非屬行政訴訟法第4條第1項規範之類型，即應認

其起訴不備要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定裁定駁回。

2.經查，如前所述，被告110年8月30日函，係因訴外人彰化縣○○市○○里里長於110年8月11日以電話通報彰化縣彰化市公所關於系爭地點邊坡土石崩落乙事，經該公所通知被告，被告於110年8月24日現地勘查結果，系爭地點為私人土地，遂以110年8月30日函檢送該次會勘紀錄並周知水土保持義務人即系爭地點土地所有權人（含原告），是故被告所為110年8月30日函僅為被告就訴外人即當地里長提出之陳情事件，將會勘結果之單純事實敘述及理由說明通知原告，並不因該敘述或說明而生法律效果，自非行政處分，依前揭規定及說明，原告自不能據以提起訴願及撤銷訴訟。且原告雖不服被告所為110年8月30日函，惟查原告前並未曾就110年8月30日函表示不服並提起訴願，則原告此部份聲明未經訴願，亦有起訴要件不備之不合法，且其情形不能補正，依據前揭行政訴訟法第107條第1項第10款規定，其訴為不合法，應予駁回。

㈡關於訴之聲明第1項請求撤銷被告110年10月6日函及請求命被告為訴之聲明第2項部分：

1.經查，被告110年10月6日函係因原告以110年9月12日請願書向被告請求釐明系爭地點邊坡土石崩落危險之成因，並為整治處理，再經被告於110年9月30日派員至系爭地點會勘後，續以110年10月6日函檢送該會勘紀錄予原告，原告不服，提起訴願，惟遭訴願決定不受理，遂提起本件訴訟。又原告訴之聲明第2項部分，經本院行使闡明權，以111年5月19日中高行應和111訴000094字第1110001169號函，命原告補正此部分訴之聲明法律上請求依據及提起之訴訟類型為何（本院卷第191頁），嗣經原告以111年5月26日書狀載明係援引水土保持法第4條、第8條、第9條、憲法第15條、行政訴訟法第5條規定請求被告依原告訴之聲明第2項設置水土保持設施及修復斷裂之健康步道等語，

有原告上開陳報狀（本院卷第195至199頁）在卷可稽，核原告就訴之聲明第2項部分，係提起課予義務訴訟甚明。

2.按人民提起課予義務訴訟，除聲明請求命行政機關作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附帶聲明請求將否准處分或訴願決定撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具一體性，不可分割。據此，人民因行政機關對其依法申請案件予以駁回，提起訴願，而經訴願機關以訴願對象之非行政處分而為不受理決定者，因人民就其依法申請案件(即請求行政機關為行政處分或特定內容的行政處分)，經訴願程序未獲救濟，應認已符合行政訴訟法第5條第2項課予義務訴訟之起訴要件，並應許其於訴訟中聲明撤銷行政機關所為之否准處分及訴願決定，無庸將原告所提課予義務之聲明，割裂為撤銷訴訟及課予義務訴訟（最高行政法院111年度抗字第5號裁定意旨參照）。

3.次按所謂「依法申請」，參照司法院釋字第469號解釋所揭示的保護規範理論，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，該個人可以「依法申請」，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨，且法律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，受該法律保護之人，亦具有公法上請求權；如解釋的結果，認定該當法規範僅以公共利益的保障為目標，據此而為之行政處分或行政措施，其所生有利於人民之法律效果，對人民而言僅屬「反射利益」，即不足以作為請求之依據。故人民向主管機關檢舉他人有違法行為，並請求加以排除或導正，而主管機關未予處理，或函

稱被檢舉人並無違法行為，檢舉人得否提起行政訴訟，以示不服，則端視所檢舉違反之法令或其他相關法令，是否賦與檢舉人有向國家請求對被檢舉人為一定作為之公法上權利，或該法令所保護之法益是否及於檢舉人權利或法律上利益而定。如法令未賦與檢舉人就其檢舉事項有向國家請求對被檢舉人為一定作為之權利，而只是基於公益，授權主管機關得對違規行為人作成一定的負擔處分者，檢舉人之個人權益即不在其保護範圍，其檢舉僅是促使主管機關發動職權，從而主管機關之作為與否，尚難謂對檢舉人之權益造成何種損害，其亦無請求行政機關為一定行政行為之公法請求權存在（最高行政法院100年度判字第2124號判決意旨參照）。

4.又按水土保持法第1條第1項規定：「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。」可知水土保持法係為公共利益及一般國民福祉而立，課予水土保持義務人對國家土地之作為義務，而水土保持法第4條、第8條、第9條係分別規定公、私有土地之之經營人、使用人或所有人，為水土保持法所稱之水土保持義務人；水土保持義務人於特定地區為治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護；各河川集水區應由主管機關會同有關機關針對水土資源保育及土地合理利用之需要，擬定治理計畫，由有關機關、機構或水土保持義務人分期分區實施。上開規定固課予水土保持義務人對國家之作為義務，然就水土保持法之整體結構、適用對象及所欲產生之規範效果等綜合判斷，並未賦予第三人享有申請主管機關應施作相關附屬設施之公法上請求權（最高行政法院100年度判字第2124號判決意旨參照）。則原告引據水土保持法規定作為其得申請被告應作成訴之聲明第2項之水土保持設施及修復健康步道等之實體法請求權基礎，欠缺賦予申請權之法令依據，自非

「依法申請之案件」。又查，原告以110年9月12日請願書向被告請求釐明系爭地點邊坡土石崩落危險之成因，並為整治處理，再經被告於110年9月30日派員至系爭地點會勘後，續以110年10月6日函檢送該會勘紀錄予原告，是原告之110年9月12日請願書僅係促使行政機關發動職權，而屬建議之陳情性質，並非依法申請之案件。則被告就原告上開陳情以110年10月6日函予以回復，亦僅為單純的事實敘述及理由說明，並不因此而生法律效果，自非行政處分，且如前所述法令並未賦予人民申請權，原告起訴即欠缺訴訟要件，是依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回。

㈢綜上，本件前因彰化縣○○市○○里里長於110年8月11日向彰化縣彰化市公所通報系爭地點邊坡土石崩落乙事，再經該公所通知被告，被告於110年8月24日至系爭地點勘查結果，系爭地點為私人土地，遂以110年8月30日函檢送該次會勘紀錄通知原告，被告110年8月30日函並未對原告規制任何公法上之權利義務，亦無損害其權益，性質上並非行政處分，是原告訴之聲明第1項係對非屬行政處分之110年8月30日函請求本院撤銷，依據前開規定及說明，其訴之聲明第1項部分自屬起訴不備其他要件，且其情形無從命補正，應予裁定駁回。另原告於收受被告110年8月30日函文後，原告以被告應於被告所管理之30-5、38-8、38-377、38-55等土地建造排水溝等水土保持設施，並修復彰化市○○路0段000巷00000號門牌房屋前至八卦山上之健康步道為由，向被告提出陳情，經被告以110年10月6日函答覆原告，該函文對於原告之權利或法律上利益亦不生任何准駁之效力，亦非行政處分，且本件原告既無申請被告作成設置排水溝等水土保持設施及修復裂斷之健康步道之公法上請求權，其訴之聲明第2項之請求自無從准許。原告對於非「依法申請之案件」逕行提起此部分課予義務訴訟，依據前開規定及說明，其起訴即欠缺

訴訟要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回。

□本件原告之請求不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　8　　日

書記官　黃　毓　臻