臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第50號
民國113年8月15日辯論終結

原　　告　張作安
被　　告　南投縣政府
代　表　人　許淑華
訴訟代理人　許盟固
　　劉主欣
　　楊月仁

上列當事人間因區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國113年1月24日台內法字第1120058730號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、訴願決定撤銷，被告民國112年11月16日府地用字第0000000000號函（下稱112年11月16日函）不受理撤銷，被告112年12月14日府地用字第0000000000號函（下稱112年12月14日函）撤銷。二、被告對於原告112年11月28日之申請，應作成令行為人陳達成（下稱陳達成）限期3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分，被告應作成令第三人代為履行3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分。三、訴訟費用由原告負擔。」（見本院卷第11頁）。原告於113年5月14日準備程序，經本院闡明後更正訴之聲明為：「一、訴願決定及112年11月16日函均撤銷。二、被告對於原告112年10月29日之申請，應作成令行為人陳達成限期3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分，或被告應作成令第三人代為履行3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之

處分。三、訴訟費用由原告負擔。」（見本院卷第138-139頁、第216頁），核其更正，係為使其聲明更加妥適、完整，先予敘明。

貳、實體事項：

□事實概要：

緣原告於112年10月29日向監察院陳情，其拍賣取得所有權之南投縣竹山鎮仁德段699地號土地（下稱系爭土地）上有一已廢止容許之建物非其所有，前經被告以109年9月24日府地用字第0000000000號違反區域計畫法案件裁處書（下稱系爭裁處書），裁罰行為人陳達成新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並應於文到3個月內恢復原狀；惟陳達成遲未恢復原狀，損及原告權益，經向監察院陳情曾向被告陳情未獲妥適處理等情。經監察院以112年11月6日院台業參字第0000000000號函（下稱112年11月6日函）請被告妥處逕復原告並副知該院，被告爰以112年11月16日函復原告略以：「……三、旨案地號行為人前經本府以違反區域計畫法裁罰新臺幣6萬元並限期改正在案，惟於改正期限屆至後，迄今未有任何積極配合改善之作為，爰已依據區域計畫法第22條規定於110年8月18日移送臺灣南投地方檢察署偵辦中在案。」原告不服，提起訴願，訴願決定不受理，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

□原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告依區域計畫法第21條規定裁處陳達成限期3個月內拆除地上物恢復原狀，惟至今已3年餘，未有遵守，使原告處於違法狀態。原告多次陳情並申請爭取清理，地用科一律不處理，依行政執行法第27條、第28條規定，不依限履行者，要強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。地用科以地上物有權狀不可拆，但是建設處已有表明該建物已失其附麗可以拆除，而地用科將陳達成移送地檢偵辦，更坐實必須依法強制拆除恢復原狀之作法。

且陳達成更將地上之農業設施重新改建為住宅使用，依容許使用審查辦法第33條是不容許的，更應貫徹代履行之執行。被告將本案移送偵辦也不符合程序，跳過行政執行法且引用錯誤的案例。

2.因陳達成於系爭土地上之地上物，原告申請農業用電被駁回，徵收田賦被駁回，改徵地價稅土地被列管，本件無論有無處分原告，原告又是當事人，請求權不以有無裁處為定，原告對土地有事實上管領力，陳達成不具履行回復原狀義務意願，處分自然落在土地所有人身上，且被告也未移送行政執行署辦理，任由違法人使用中，難謂有依法行政，原告願意配合被告處分恢復原狀。

㈡聲明：

1.訴願決定及112年11月16日函均撤銷。

2.被告對於原告112年10月29日之申請，應作成令行為人陳達成限期3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分，或被告應作成令第三人代為履行3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

原告拍賣取得系爭土地，該土地前所有權人（行為人）陳達成因在系爭土地上仍有1棟廢止容許之農業設施及部分未經核准施設水泥鋪面等不符農業使用之違規情事，經被告派員查證屬實，依違反區域計畫法第15條第1項、第21條規定，以系爭裁處書裁處罰鍰並限期改善。陳達成遲未繳納，嗣後復以109年12月1日府地用字第0000000000號函再次催繳，惟迄今仍未完納，故以110年1月20日府行救字第0000000000號函轉請法務部行政執行署彰化分署辦理強制執行作業中。又因限期改善期限早已屆至，且有民眾持續電話或投書檢舉，經被告實地複勘後認定陳達成顯無積極配合改正之行為，爰依區域計畫法第22條規定於110年8月18日移送臺灣南投地方檢察署偵辦在案。依照行政罰法

所定「刑事優先原則」，依區域計畫法第22條規定移送臺灣南投地方檢察署偵辦後，倘經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，再依違反行政法上義務規定裁處。綜上所述，被告係依法行政，原告之訴為無理由。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

原告是否有請求被告作成令行為人陳達成限期3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀等特定內容之公法上請求權？

□本院的判斷：

㈠事實概要記載之事實，有系爭土地土地登記第一類謄本（見本院卷第121頁）、系爭裁處書（見本院卷第17頁）、原告112年10月29日陳情書（見本院卷第29-31頁）、監察院112年11月6日函（見本院卷第33、107頁）、被告112年11月16日函（見本院卷第39-40頁）、原告112年11月28日申請函（見本院卷第19-21頁）、原告112年11月28日訴願書（見本院卷第23-27頁）、被告112年12月14日函（見本院卷第41-43頁）、訴願決定（見本院卷第51-52頁）等證據可以證明。

㈡原告無請求被告作成令行為人陳達成限期3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀等特定內容之公法上請求權：

1.應適用的法令：

⑴行政訴訟法第5條規定：「（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。」

⑵區域計畫法第1條規定：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第21條規定：「（第1項）違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。（第3項）前2項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」

⑶（111年7月20日修正）非都市土地使用管制規則第1條規定：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」第4條規定：「非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。」第6條規定：「（第1項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市

或縣（市）政府將臨時使用用途及期限等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。（第2項）前項容許使用及臨時性設施，其他法律或依本法公告實施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。（第3項）海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表1；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表1之1。（第4項）非都市土地容許使用執行要點，由內政部定之。（第5項）目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要，訂定審查作業要點。」

⑷綜上規定可知，區域計畫法係以確保國土安全及永續發展與利用之公共利益為其立法目的，而課以土地使用人依該土地管制使用項目為使用之一定作為或不作為義務，並課以該管直轄市、縣（市）政府執行土地使用管制之作為義務，但上開法令並未授予土地所有權人有向主管機關請求對違規使用土地之土地使用人限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之公法上權利。

⑸行政執行法第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」第28條規定：「（第1項）前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠金。（第2項）前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力

或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法。」

2.按「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。」行政訴訟法第5條第1項定有明文。上開規定所稱「依法申請之案件」，係指法令有賦予人民請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權。是人民依此規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請未獲置理為要件。又我國行政訴訟係以保障人民之主觀公權利為宗旨，個人是否具有公法上權利，則以保護規範理論為界定之基準。如法律已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利益，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時，受該法律保護之人，亦具有公法上請求權（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。是以，倘法律規範之目的係在保障公共利益，且經綜合判斷結果亦不足以認為有保障特定人之意旨，即難認個人得主張有公法上請求權可資行使，自不得提起課予義務訴訟（最高行政法院107年度判字第148號判決意旨參照）。又原告提起應為行政處分之訴訟，如無公法上之請求權存在，則為其訴是否欠缺關於訴訟標的之法律關係之要件，並非欠缺訴訟合法要件。而原告提起行政訴訟是否欠缺關於訴訟標的之法律關係之要件，則須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，屬其訴有無

理由之問題，依行政訴訟法第195條第1項及第200條第2款、第3款及第4款規定，應以判決行之（最高行政法院97年度裁字第2148號裁定意旨參照）。

3.再按區域計畫法第1條、第15條第1項、第21條第1項規定，又依同法第15條第1項規定訂定之非都市土地使用管制規則第4條、第6條第1項及第3項前段規定可知，區域計畫法係以確保國土安全及永續發展與利用之公共利益為其立法目的，而課以土地使用人依該土地管制使用項目為使用之一定作為或不作為義務，並課以該管直轄市、縣（市）政府執行土地使用管制之作為義務，但上開法令並未授予土地所有權人有向主管機關請求對違規使用土地之土地使用人限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之公法上權利。

4.末按細繹行政執行法第27條至第32條規定可知，前開規定無非是立法者對於行政處分相對人負有行為或不行為義務時，賦予行政執行機關可以採取之直接強制方法及間接強制方法之職權行使規定，且於該等條文中分別明定直接強制方法及間接強制方法行使之要件、程序，其目的乃在督促義務人履行行為或不行為義務，以實現公共利益，仍未賦予人民何可請求行政執行機關為特定執行行為之公法上請求權。

5.經查，原告係訴請撤銷被告112年11月16日函及訴願決定，及被告對於原告112年10月29日之申請，應作成令行為人陳達成限期3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分，或令第三人代為履行3個月內強制拆除地上物恢復土地原狀之處分，核其內容係請求行政機關作成一特定內容之行政處分，屬課予義務訴訟，依前揭說明，需其依法應有公法上請求權可資行使，否則行政機關並無作成處分之義務。惟查原告主張之請求權依據為區域計畫法第21條、行政執行法第27、28條等規定，惟上開規定，並非為保障土地所有權人而設，亦未賦予人民請求行政機關應為

限期令土地使用人變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之行政處分的權利，而行政執行法第27條至第32條等規定，更未賦予人民有何可請求行政執行機關為特定執行行為之公法上請求權，是原告本件請求，欠缺公法上請求權，依前揭規定及說明，其所提課予義務訴訟並無理由，應予判決駁回。另原告又主張公務人員服務法及權益保障法等云，惟均未具體指出其有何公法上請求權，尚難認原告本件請求，有何公法上請求權依據，是其主張並不可採，應予駁回。

□本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的必要，併予說明。

□結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。

	2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

書記官　許騰云