臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

原　　告　呂聯慶
　　林英美
　　鄭志偉
　　劉亭妤
共　　同
訴訟代理人　林富華　律師
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
訴訟代理人　饒斯棋　律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服內政部中華民國107年8月22日臺內訴字第1072200406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

一、被告依土地徵收條例第10條第1項規定，將苗栗縣○○鎮○○○○道系統第一期實施計畫，報經內政部民國（下同）105年6月3日內授營環字第1050805371號函核定後，依申請土地徵收注意事項及徵收土地範圍勘選作業要點規定，進行勘選適當用地位置及範圍，並舉辦公聽會、說明會等，以辦理後續申請徵收事宜。原告為苗栗縣苑裡鎮污水處理廠勘選用地位置範圍內之部分土地所有權人，以106年11月1日陳情書向被告請求加速執行苑裡都市○○區○○○○道系統污水處理廠用地徵收，經被告以106年11月29日府水道字第1060231

012號函覆：「……於106年3月15日之用地取得公聽會時多數民眾仍持反對意見，導致建設推動困難，為考量苑裡鎮地區發展，仍需積極推動污水下水道建設，如無法與當地多數居民達成共識，本府將綜合評估是否有其他替代方案或變更計畫，再行陳報內政部，俾利計畫之推動。」原告不服，以107年6月25日訴願書主張被告有加速執○○○鎮○○○○道系統污水處理廠用地徵收作業之作為義務而不作為等語，依訴願法第2條規定，提起訴願，惟遭不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、被告依土地徵收程序於106年3月15日辦理污水處理廠用地徵收公聽會，在地苑港里部分里民持反對興建意見，聲稱擔心設廠後會造成當地水質和空氣污染，會中雖有少數反對聲音；被告主辦單位主管水利處處長楊明鐃竟公開承諾：「全案未取得大多數居民同意興建之共識前，絕不會硬幹！絕不會貿然進行實質的土地徵收作業。」涉嫌違背公務員應作為而不作為義務。甚而另提計畫遷建方案至都市計畫區外設置，顯有違反土地行政法令之虞，為此原告主張應依法保留原計畫。倘將都市計畫區內之公共設施，改在非都市土地之濱海地區興建，非但不符都市計畫法，亦違反區域計畫法、海岸管理法之利用管理。再依據「內政部營建署補助直轄市及縣（市）政府辦理污水下水道建設計畫作業要點」第3點規定「補助範圍為各都市計畫區或計畫核定地區範圍內之公共污水下水道系統」等語，明定核定補助經費限用於都市計畫區內，否則補助款會被收回；且污水下水道建設係屬地方自治事項，中央政府早已擬

妥退場機制，未來將回歸地方政府辦理，以後勢必會逐年降低補助比率，增加地方負擔，被告財政困境未解。因此，非但不應輕言變更，更須加速執行，才是合法正辦。

2、依據被告103年7月「苗栗縣○○鎮○○○○道系統第一期實施計畫（第四次修正版）」內容，計畫平均日污水量為5,300CMD，總污染量BOD及SS為1,025kg/day，處理後放流水質：依據最新放流水質標準規定為BOD及SS須小於30mg/L，但為確保水質符合放流標準，苑裡鎮污水處理廠設計時即已採用BOD及SS須小於20mg/L，遠低於一般標準，對環境影響根本無虞。污水處理廠本是鄰避型公共設施，在地居民反對設置為無理由，被告應加強透過溝通協調化解渠等疑惑，應盡執行地方主管機關之義務。

3、本件訴願決定機關內政部，依據土地徵收條例及最高行政法院100年度判字第1420號判決，以：「土地徵收，僅有國家始為徵收權之主體，一般人民，除法律別有規定外，並無請求國家徵收補償其所有土地之公法上請求權，上訴人既無一般徵收請求權，……」核駁原告，亦有違誤。按前揭規定及判決所限制「人民，除法律別有規定外，並無請求國家徵收補償其所有土地之公法上請求權」，應指人民無權請求政府作特定土地之徵收政策決定；與本案系爭土地徵收決策早已核准在案，原告之訴要求被告應盡土地之徵收作業執行之義務，爭點意義不同，不應相提並論。另據被告答辯訴願決定機關，聲稱以106年11月29日府水道字第1060231012號函復原告之申請，實為子虛烏有，原告等並未收文。足徵訴願決定逕以本件為不合法而為不受理之認定，顯有違誤，自應予撤銷。

4、被告答辯稱已依申請土地徵收注意事項及徵收土地範圍勘

選作業要點規定，進行勘選適當用地位置及範圍、舉辦公聽會、說明會等程序。惟其竟因106年3月15日辦理系爭土地徵收公聽會，少數居民反對後藉故延宕執行。再據被告答辯內容所述，顯見被告確實計畫改弦易轍而有違法另尋覓他地興建污水處理廠等情事存在。然訴願決定未予糾正，亦有未合。

（二）聲明：

1、訴願決定撤銷。

2、請求判決被告負作為義務，加速執行苑裡都市○○區○○○○道系統污水處理廠用地徵收作業及建設。

三、本院審酌原告之起訴意旨，茲依據其聲明事項判斷如下：

（一）按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「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。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」同法第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。」準此，提起課予義務訴訟，自須符合條文所示之要件，而所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向行政機關請求就某一特定具體事件，為一定處分之權利者而言；如無「法令」賦予人民請求作成「行政處分」之權利，即不得提起課予義

務訴訟。

（二）原告起訴之聲明及陳述均有不明瞭及不完足之處，經本院闡明後，原告主張係提起行政訴訟法第5條第1項之課予義務訴訟（參見本院卷第176頁至第177頁）。然按，土地徵收條例第5條第1項前段、第2項及土地徵收條例施行細則第14條規定，徵收土地時，其土地改良物應一併徵收；而應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收公告之日起3年內徵收之，但土地改良物所有權人於需用土地人報請徵收土地前，請求同時一併徵收其改良物時，需用土地人應同時辦理一併徵收；又需用土地人協議取得之土地，其地上私有土地改良物未能協議取得者，得依本條例第11條規定申請徵收。惟依同條例第2條、第10條、第11條第1項、第13條、第14條及第19條規定意旨，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。而土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬需用土地人與國家間之函請徵收，以及國家與被徵收人（所有權人）間之徵收補償二面關係，需用土地人與所

有權人間不發生任何法律關係。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），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。亦即，依據土地徵收條例及相關法令並無賦予人民請求作成命為一定行政處分之權利，行政機關對於非依法申請之案件，並不負有作為義務，即令其未依其請求而發動職權，該人民亦不得主張其有權利或法律上利益受損害。本件原告請求被告「加速執行苑裡都市○○區○○○○道系統污水處理廠用地徵收作業及建設」之爭訟主張，核其性質，應屬請求命被告（即需用土地人）踐行上開法定徵收準備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，暨經核准徵收後實施工程建設之執行行為，均屬行政事實行為，而非行政處分，原告原應依行政訴訟法第8條規定提起一般給付之訴。然原告既係提起課予義務訴訟，因原告並無上述申請徵收之公法上請求權，原告請求「被告應負作為義務，加速執行苑裡都市○○區○○○○道系統污水處理廠用地徵收作業及建設」，性質上僅係促請需用土地人發動徵收申請權，自非屬公法上請求權。因此，原告

對於被告之上開請求，即非所謂「依法申請之案件」，其對非「依法申請之案件」逕行提起本件課予義務訴訟，依照首揭說明，即屬不具備起訴要件，為不合法，應予駁回。另本件既係程序不合法而應裁定駁回，則兩造實體上之主張，即無審究之必要，附此敘明。

四、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　29　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　林　秋　華

法　官　陳　文　燦

法　官　劉　錫　賢

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　　108　　年　　4　　月　　29　　日

書記官　許　巧　慧

附錄本裁判引用的相關條文：

【土地徵收條例】

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5條第1項及第2項

（第1項）

徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不在此限：

一、土地改良物所有權人要求取回，並自公告期滿之日起15日內

自行遷移。
二、墳墓及其他紀念物必須遷移。
三、建築改良物依法令規定不得建造。
四、農作改良物之種類或數量與正常種植情形不相當者，其不相當部分。
五、其他法律另有規定。
（第2項）
前項應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收公告之日起3年內徵收之。但土地改良物所有權人於需用土地人報請徵收土地前，請求同時一併徵收其改良物時，需用土地人應同時辦理一併徵收。
第10條
（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

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

（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

徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。

第19條

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。

【土地徵收條例施行細則】

第14條

需用土地人協議取得之土地，其地上私有土地改良物未能協議取得者，得依本條例第11條規定申請徵收。