臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

原　　告　王明梅

輔　佐　人　陳裕耀

被　　告　交通部公路總局第二區養護工程處

代　表　人　劉世桐

訴訟代理人　林堡欽　律師

複代理人　許立功　律師

上列當事人間徵收補償事件，原告不服交通部中華民國108年4月29日交訴字第1080003951號訴願決定，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：

原告以民國（下同）108年1月9日申請書，向被告申請其各持有三分之一之臺中市○○區○○○段103-6、000-00000000000000000000000號土地（下稱系爭土地）之徵收補償費，經被告以108年1月14日二工產字第1080003872號函（下稱系爭函文）復原告略以：「……二、查旨揭土地現況位於臺1線道路範圍內，本局79年4月間辦理臺1線通霄至甲南段140K+754-143K+615拓寬工程徵收案件，依土地登記簿記載，該等土地係屬總登記『道』地目既成道路，故依徵收當年法令規定暫緩列入徵收補償。……」原告不服，提起訴願遭不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、訴願決定認系爭函文非行政處分，原告對非「行政處分」提起訴願，應予以不受理。但原告既已依法正式向被告提出補償（如108年1月9日申請書）之請求，被告就應該針對原告之請求作出允准或駁回之行政處分，豈可說被告所製作之「公文書」非「行政處分」。如果被告怠於行使權利或消極不作為，那也不是原告的過錯，況且從108年1月14日到原告寫起訴狀的今天108年6月14日，已經過了5個月，被告及交通部所作的正式「行政處分」在哪？有否寄給原告？請被告提出說明。

2、另外，行政機關所製作之「公文書」上面是否有標明或蓋章明示這是「行政處分」？是與不是「行政處分」的定義和界限何在？請交通部提出說明。

3、用地機關強制使用私人土地，便應該依法合理補償，乃是憲法保障人民的財產權精神所在，實不容需地機關利用各種法條來推諉卸責。交通部公路總局及交通部並未依土地法第233條及第20條規定，明訂一定期限內給予原告如何之補償？何時補償？顯然違反法律規定：用地機關應儘速補償被徵收土地人以符合憲法保障人民財產權之意旨。

4、本件徵收案在79年時已然發生，在需地機關動工時，財產權受到侵害的土地所有權人即有權利發動「請求權」，需地機關怎可說「土地所有權人」無「請求權」？既然原告有請求權，政府便應依法補償人民的損失，怎能說原告的請求係於法無據？

5、行政院67年7月14日臺67內字第6301號函是「法律條文」嗎？有無期限規定？為什麼到現在還在沿用？所謂「暫緩徵收補償」的期限是多久？從67年7月14日至今108年7月

14日都已經過了41年的期限了，還在「暫緩」嗎？

6、原告只是代表家族7個兄弟姊妹（5男2女）提出請求補償的申請。原告的大哥、二哥及二嫂、三嫂都已經過世，他們在有生之年都領不到補償費。需地機關交通部公路總局及交通部無償使用原告家族的土地都已經29年了，說要逐年編列經費補償，但是29年都過去了，需地機關所做的承諾實現了嗎？家族的後代到底還要繼承這些土地多少次？家族的希望要到什麼時候才能實現？請交通部公路總局及交通部提出說明。

（二）聲明：

1、訴願決定及系爭函文均撤銷。

2、請求被告作成應辦理徵收補償之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、按，土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂，規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償，方符憲法保障人民財產權之意旨（參照司法院釋字第425號解釋），且「公用徵收僅有國家始為徵收權之主體，一般人民並無公用徵收之公法請求權。」最高行政法院24年判字第18號判例亦闡述甚詳。是人民向國家請求徵收其所有土地之行為，核其性質純屬促請國家發動徵收權之行使而已，非謂人民對國家有公用徵收之公法上請求權存在。至於司法院釋字第400號解釋固認既成道路成立公用地役關係者，其所有權人因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償及若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收等語。

惟該解釋內亦言明「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」。另該號解釋亦敘明：「……各級政府因經費困難，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，足證該解釋僅係國家立法及施政之指針，並非可作為向國家請求財產上給付之公法上原因。

2、查，人民並無請求徵收土地之公法上請求權，而依原告提出本件訴訟之意旨，似要求被告辦理徵收系爭土地並為徵收補償，故參上所述則原告之請求尚乏實定法上之請求權基礎，亦為無理由，不應准許。

3、次按，土地徵收係基於興辦有利於公益之公共事業之需要，始得由國家依法律所定程序為之，依我國現行法制，需由需用土地人於踐行法定程序（諸如：舉辦公聽會、徵收前之協議，申請目的事業主管機關之許可等等）公平衡量公益與私益之重要性，斟酌決定後再擬具詳細之徵收計畫書，報請主管機關核准之。職此之故，是否實施公用徵收，相關機關具有行政裁量權，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。又按土地徵收條例第2條、第13條、第14條規定，足見有權核准徵收之機關乃內政部，為徵收執行機關之縣市政府或需用土地人，並無依土地所有權人請求作成徵收處分之權限。

4、次查，被告並非核准徵收機關，並無准否作成土地徵收處分之權限，則被告對於原告所為之系爭函文內容，僅係就被告經辦之業務，表示處理意見，尚不生否准徵收或其他法律效果，實無從認係行政處分（行政程序法第92條參照），充其量僅係觀念通知之性質，則原告對系爭函文回覆

縱有所不服者，本即不得對之提起訴願或撤銷行政訴訟，詎料原告竟循序對之提起訴願、撤銷行政訴訟（即本案），並非合法。更何況，被告也非有權核准徵收之機關，業如前述，則原告請求被告辦理徵收補償之程序，核屬於法無據。

5、再查，依據系爭土地歷來之土地臺帳及土地登記簿謄本等之記載所示，可知系爭土地於35年間總登記「道」地目，屬於日據時期之既成道路，已供公眾通行甚久，係具有公共地役關係之私有既成道路。準此，因系爭土地屬日據時期以來之私有既成道路土地，復關於私有既成道路之土地，乃屬全國通案性之問題，所需經費龐大，需俟籌得經費後方能依法辦理，惟現階段政府囿於財政困難，暫無法全面辦理徵收補償，則系爭土地仍按公用地役關係繼續使用，並依當時徵收法令規定暫緩列入徵收補償。

6、再查，系爭土地之坐落地點係位於臺1線現有道路範圍內，又查該路段迄今並無改變現有道路型態，故依行政院67年7月14日臺67內字第6301號函示：「（一）政府為便利公眾通行，整修市鄉道路環境，於現有既成道路上為必要之改善養護鋪設柏油路面，該道路型態並未變更，亦未拓寬打通者，應依行政法院45年判字第8號判例以公用地役關係繼續使用。……（二）政府依都市計畫主動辦理道路拓寬或打通工程施工後道路型態業已改變者，該道路範圍內之私有土地，除日據時期之既成道路目前仍作為道路使用，且依土地登記簿記載於土地總登記時，已登記為『道』地目之土地，仍依前項公用地役關係繼續使用外，其餘土地應一律辦理徵收補償。……」之意旨，則將系爭土地暫緩列入徵收補償，仍得以公用地役關係繼續為從來之使

用。

（二）聲明：駁回原告之訴。

四、本院查：

（一）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5條第1項及第2項規定：「（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。」土地徵收條例施行細則第14條規定：「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。」

（二）依前揭土地徵收條例第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，揆諸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。

（三）本件原告起訴主張被告用地機關強制使用私人土地，便應該依法合理補償，乃是憲法保障人民財產權精神所在，不容需地機關利用各種法條來推諉卸責，被告並未依土地法第233條及土地法第20條規定，明訂一定期限內給予原告如何補償、何時補償，顯然違反法律規定，用地機關應儘速補償被徵收土地人，以符合憲法保障人民財產權之意旨。用地機關無償使用原告及家族共7個兄弟姊妹之土地至今已29年，雖說要逐年編列經費來補償，但迄今均未實現等語。茲由於原告起訴時訴之聲明、訴訟標的因有不明瞭及不完足之處，經本院闡明後，原告仍主張本件補償性質係有關於徵收方面之補償，必須考慮市價、位置、鄰地現況，依照土地徵收補償市價查估辦法規定來補償等語（參見本院卷第246頁），並依據行政訴訟法第4條、第5條規定提起撤銷及課予義務訴訟，聲明：撤銷訴願決定及系爭函文，請求被告作成應辦理徵收補償之行政處分。然查，

系爭土地位於臺1線道路範圍內，交通部公路總局於79年4月間辦理臺1線通霄至甲南段140K+754-143K+615拓寬工程徵收案件，依土地登記簿記載，認定系爭土地係屬總登記「道」地目之既成道路，故依當年法令規定將該等土地暫緩列入徵收補償範圍，經系爭函文敘述明確。另依系爭土地之土地登記第一類謄本顯示（參見本院卷第138頁至第142頁），系爭土地尚未經徵收，目前仍登記在原告及其家人所有。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，則原告依據徵收之法律關係提起行政訴訟，請求被告應作成徵收補償處分，即屬顯無理由。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。另依系爭函文之記載，系爭土地是否辦理徵收之需地機關為交通部公路總局，並非其下級機關即被告，原告對之提起本件發給徵收補償之訴訟，有誤列被告機關之情事，依行政訴訟法第107條第2項規定，其情形屬可以補正之情形，本應定期間先命其補正，然因原告之起訴既有前揭起訴欠缺權利保護必要之情事，本件即無再命其補正之必要，附此敘明。

（四）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。

五、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　　108　　年　　8　　月　　29　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌
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
（一）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。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法	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

院認為適當者，亦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（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　29　　日

書記官　許　巧　慧