臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

原　　告　楊忠龍

被　　告　臺中市養護工程處

代　表　人　彭岑凱

訴訟代理人　鄧玉萍

　　林得恩

上列當事人間陳情事件，原告不服臺中市政府中華民國109年3月2日府授法訴字第1080289074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。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告於民國108年3月間向臺中市○○○○○○市○區○○街○○○○號（土庫段22-72地號土地）前方設置道路障礙物及165號前方擅自建築妨礙通行案，分別經臺中市政府建設局及都市發展局查處後，被告以108年4月29日中市○○道字第1080023847號函復原告略以：「經現場勘查，已將影響住戶通行之障礙物排除，另有關違章建築部分，請臺中市政府都市發展局依相關規定卓處」，又臺中市政府都市發展局以108年4月29日中市都違字第1080061664號函復原告略以：「旨揭違建業經本局96年3月20日業以中市都廣字第0960059985號違章建築認定通知書認定在案，為100年4月20日以前興建完成之既存違建，將依『違章建築處理辦法』及有關規定，依規依序辦理。……有關本案占用現有道路一節，臺端已副

本送道路主管機關（本府建設局），後續相關行政查處，由本府建設局辦理。」嗣後，原告仍持續陳情應迅予查報拆除擅自建築，經臺中市政府建設局分別以108年7月16日局授建養道字第1080031170號函、同年8月22日局授建養道字第1080037317號函復原告略以，已依相關規定辦理。原告又於108年8月30日以陳情書向臺中市政府政風處陳情相關單位未依相關法規辦理，疑涉有不法，對處理經過與結果表示異議。臺中市政府政風處分別於108年9月3日、9月25日以中市政三字第1080007466號及中市政三字第1080008095號函知被告所屬政風室處理，被告乃於查處後以108年11月1日中市建養政字第1080071383號函（下稱系爭函文）復原告略以：「……二、有關昇平街163號前方道路障礙物業經本處拆除，另活動式路障應由警察機關依規定處理；有關昇平街165號前方建築延伸物，因該處現況非作為公眾通行必要道路且無妨礙公眾通行，本處爰依臺中市道路障礙執行原則第4條第3款通知限期改善並拍照列管。本處相關處理程序均依規辦理，尚無不法情事。……」原告不服系爭函文，提起訴願，經臺中市政府以系爭函文非屬行政處分，訴願程序不合法，於109年3月2日以府授法訴字第1080289074號訴願決定不受理。原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.政府機關就特定具體事件所為之意思表示，能發生公法上之效果並損害人民權力或利益者，即非不得依法提起訴願。實務上亦認為行政機關對於檢舉人之函復並非皆不得其起訴願，若該函復影響該檢舉人之權益，訴願機關即必須為程序或實體之審究，不得遽以非行政處分，而於程序上駁回其訴願

，此可參照最高行政法院68年度判字第806號判決及50年判字第21號判例。準此，被告系爭函文維持不予拆除障礙物及違建物之決定，係妨礙原告通行之權益，且無後續處理之動作，已發生公法上之效果，非單純之觀念通知，原告自可對之提起訴願、行政訴訟之救濟途徑。

2.原告就該檢舉案係以被檢舉人於係屬具公用地役權之市區○○道路上，設置障礙物及擅自建築，係違反市區道路條例第16條、第33條第1項、臺中市道路管理自治條例第18條第1項、第2項及第34條及違章建築處理辦法第5條、第6條與臺中市違章建築執行原則第4條、臺中市道路障礙執行原則第4條第3款之法律依據及被告駁回原告檢舉拆除違建案，從而提起訴願。且依臺灣臺中地方法院107年度中簡字第3756號民事簡易判決意旨，公用地役關係，其本質上仍係公法關係，地方政府自有依法逕以公權力排除之責任，以彰法律之作用。縱原告係以檢舉書之格式為之，惟檢舉內容顯現原告之真意，即申請拆除該障礙物及擅自建築之主張。綜合本件歷次相關之復函，且基於原處分單位係市區道路主管機關，對於在市區○○○○道路上障礙物及擅自建築之拆除申請，具有准駁之權限。換言之，原處分單位諉以本件相關復函係為單純事實敘述說明，並未對外發生任何法律效果，其性質應屬觀念通知等語。惟被告實已就具體事件，實質認定本案情形不構成妨礙市區○○道路之公共通行，且經通知原告後，已對外發生確認非屬上開所列法令及判例之效力，自屬行政處分。至於被告所稱「活動式路障應由警察機關依規處理」，前已有臺中市政府警察局第一分局書函在案可稽。而所謂「有關昇平街165號前方建築延伸物，因該處現況非作為公眾通行必要道路且無妨礙公眾通行，本處援依臺中市道路障礙

執行原則第4條第3款通知係其改善並拍照列管」部分，按臺中市道路障礙執行原則第4條第3款規定：「路障位於底巷或非作為公眾通行必要之道路範圍。」顯然被告所適用之法令與事實不合，至為明灼。按我國現行相關法令對於在市區○○○道路上設置障礙物及擅自建築情節（係指未經改道或廢道之申請而改變現有通行道路之原狀），並未賦予原處分機關得排除應適用之法令，另以行政裁量逕自擴張解釋或認定如系爭函文所指：「有關昇平街165號前方建築延伸物（係已開立違章建築認定書之實質違建在案），因該處現況非作為公眾通行必要道路且無妨礙公眾通行。」之權限。換言之，對於供公眾通行使用之市區○○道路，現行法令並未明定且說明市區○○道路不具通行且有非必要性之規定，亦無於現有道路存在障礙物及違建物時，係不妨礙通行認定之規定。原處分機關既缺乏法令支持，竟作出昧於事實且背離現行法規之行政裁量，從而是有可指摘之處及改正錯誤之必要。

3.原告提出檢舉而主管機關認為檢舉案件違章成立但不予拆除，應非單純之意思通知而已，同時並含有在供公共通行道路上不給予拆除違建之法律效果。換言之，被告系爭函為實已就具體事件，實質認定本案情形不構成即報即拆之違章建築，且經通知原告後，已對外發生確認「駁回」原告檢舉拆除違章建築之效力，且對於被檢舉人違法之行為，則有免受相對應之法令行政罰鍰及拆除之法律實質效果，自屬行政處分（參最高行政法院77年度判字第2054號判決）。被告未詳思於此，竟採「以權代法」之行政措施，其認事用法，顯有違誤，訴願機關甚未詳查上情，逕而維持原處分，亦難謂合法等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依最高行政法案95年度裁字第2909號裁定意旨，行政主管機關對於陳情之處理不論認有無理由，均非公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外直接發生法律效果，自非屬行政處分。最高行政法院99年度6月份庭長法官聯席會議第4則決議，對檢舉人依法檢舉事件，主管機關依該檢舉進行調查後，所為不予處分之復函，僅在通知檢舉人，主管機關就其檢舉事項所為調查之結果，其結果因個案檢舉事項不同而有不同，法律並未規定發生如何之法律效果；縱使主管機關所為不予處分之復函，可能影響檢舉人其他權利之行使，乃事實作用，而非法律作用。

2.經查，本件訴訟之標的，為被告就原告之陳情質疑部分答復，其性質為單純事實敘述說明，並未對外發生任何法律效果，其性質應屬觀念通知，依前揭規定，尚非行政訴訟法上之行政處分，原告以之為訴訟，洵屬無據等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

被告系爭函文是否為行政處分？原告提起撤銷訴訟，是否合法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有被告108年4月29日中市○○道字第1080023847號函、臺中市政府都市發展局108年4月29日中市都違字第1080061664號函、臺中市政府建設局108年7月16日局授

建養道字第1080031170號函、108年8月22日局授建養道字第1080037317號函、原告108年8月30日陳情書、臺中市政府政風處108年9月3日中市政三字第1080007466號函、及108年9月25日中市政三字第1080008095號函、系爭函文、臺中市政府109年3月2日府授法訴字第1080289074號訴願決定等影本附原處分卷、本院卷第21-24頁、第35頁可稽，此部分事實堪以認定。

㈡被告系爭函文非屬行政處分，原告提起撤銷訴訟請求撤銷系爭函文，於法不合：

1.應適用的法令：

⑴行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指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。」訴願法第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方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。」

⑵行政訴訟法第4條規定：「（第1項）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。逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。（第2項）訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第107條第1巷第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。」

⑶建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」內政部依建築法第97條之2授權訂定之違章建築處理辦法第2條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」第3條第1項、第2項規定：「（第1項）違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。（第2項）直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉（鎮、市、區）公所得指定人員辦理違章建築之查報工作。」第4條第1項、第2項規定：「（第1項）違章建築查報人員遇有違反建築法規之新建、增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處理，並執行主管建築機關指定辦理之事項。（第2項）主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章建築情事而在施工中者，應立即勒令停工。」第5條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起5日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後30日內，依建築法第30條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除之。」

2.違章建築處理辦法有關違建處理之規定，揆諸建築法第1條之規定，足見該辦法有關違建處理之規定，係因未依法申請主管機關審查許可之建築物，由於未經事先審查，無從確保建築物之安全且合於公共交通、衛生之需求及市容觀瞻，亦

不利事後管理，故主管機關得依法查報，並分別情形命為補行申請執照或拆除，顯為公共利益而設，至於其所生有利於人民的效果，例如違章建築拆除後，交通因而暢通、衛生因而改善或原屬私權爭執之占用土地因而回復等，僅屬「反射利益」而已，非行政訴訟法第4條所謂「權利或法律上利益」。則人民向主管機關陳情、檢舉違章建築，核係告發之性質，僅使主管機關得以發動勘查並決定拆除與否之權限，非謂檢舉人有申請主管機關作成拆除決定之權利（最高行政法院92年度裁字第1073號裁定意旨參照）。換言之，從上開建築法及其相關法令之整體結構、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，係為公共利益而為規定；人民向主管機關檢舉違章建築，係告發之性質，僅使主管機關得以實施勘查、認定拆除與否之權限，並未賦予人民申請主管機關拆除他人違章建築之公法上權利，亦即人民並無向主管機關訴請拆除違章建築之法律上依據，主管機關未依人民之陳情、檢舉，拆除違章建築，人民僅係反射利益受有影響而已，難謂其權利或法律上利益受有損害（最高行政法院96年度判字第1391號判決、95年度裁字第2418號裁定意旨參照）。準此，主管機關針對僅有反射利益之人民所提出拆除違章建築之陳情或檢舉案件，所為之函復並未對外直接發生任何法律效果，該函復性質上僅屬行政機關之單純事實敘述或理由說明，並非行政處分。

3.依上述法令規定及說明，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，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。而所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具

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。不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。至行政機關所為單純事實之敘述或事實通知或理由之說明，既不因該項敘述或通知或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分。故提起行政訴訟法第4條之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為其權利或法律上利益受損害者，經依合法訴願程序後，始得向法院提起之，若無此種情形，而向高等行政法院提起撤銷訴訟，其起訴即認不備要件；對於原告起訴不合程式或不備其他要件者，行政法院應以裁定駁回之。

4.經查，原告並非臺中市○區○○街○○○○號及165號建物所坐落土地（土庫段22-72地號土地）之土地所有權人，基於路人通行需求，對於163號建物前方經他人設置道路障礙物，及165號建物前方經人擅自建築妨礙通行之情況，陸續提出檢舉及陳情，分別經臺中市政府建設局及都市發展局查處，已依職權將163號建物前方道路障礙物拆除；另對於165號建物前方違建之部分，因係屬臺中市政府都市發展局96年3月20日中市都廣字第0960059985號違章建築認定通知書所認定之既存違建，將責由臺中市政府建設局後續依相關規定查處辦理，有被告108年4月29日中市○○道字第1080023847號函、臺中市政府都市發展局108年4月29日中市都違字第1080061664號函附原處分卷可佐。嗣後，原告仍持續陳情請求拆除違建，亦經臺中市政府建設局陸續以108年7月16日局授建養道字第1080031170號函、同年8月22日局授建養道字第1080037317號函復原告略以已依相關規定辦理。原告又於108年8月30日以陳情書向臺中市政府政風處陳情相關單位未依相關

法規辦理，疑涉有不法，對處理經過與結果表示異議（原處分卷第3頁）。臺中市政府政風處分別於108年9月3日、9月25日以中市政三字第1080007466號及中市政三字第1080008095號函函知被告政風室處理，被告乃於查處後以系爭函文函復原告略以：「……二、有關昇平街163號前方道路障礙物業經本處拆除，另活動式路障應由警察機關依規定處理；有關昇平街165號前方建築延伸物，因該處現況非作為公眾通行必要道路且無妨礙公眾通行，本處爰依臺中市道路障礙執行原則第4條第3款通知限期改善並拍照列管。本處相關處理程序均依規辦理，尚無不法情事。……」（本院卷第35頁），核其內容，係就163號建物前方障礙物及165號建物前方違章建築之查處說明，依前開說明，原告對於請求拆除他人之違章建築並無法律上依據，僅有道路使用之反射利益，其透過陳情及檢舉請求拆除165號建物前方之違章建築，被告所為系爭函文之回復，性質上為單純事實陳述，並未對原告發生任何公法上效果，自非屬行政處分。

5.綜上所述，原告針對被告系爭函文提起撤銷訴訟，於法未合，且無從補正，其起訴自屬不備其他要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。

㈢原告之訴，既經本院以程序不合法予以駁回，則其實體上之主張，自無審究之必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴為不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　4　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　莊　金　昌

法　官　楊　嵩　琇

法　官　陳　文　燦

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　　109　　年　　6　　月　　4　　日

書記官　林　昱　妏