

高雄高等行政法院裁定

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國109年4月30日辯

04 原 告 林家慶即淨園市民休閒農場
05 原 告 淨園國際開發股份有限公司
06 代 表 人 林家慶
07 被 告 交通部民用航空局
08 代 表 人 林國顯
09 被 告 交通部民用航空局高雄國際航空站
10 代 表 人 傅耀南
11 共 同

12 訴訟代理人 蔡錫欽 律師

13 複 代 理 人 王芊智律師

14 上列當事人間損失補償事件，原告不服交通部中華民國106年11
15 月24日交訴字第1060026025號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁
16 定如下：

17 主 文

18 一、原告之訴駁回。

19 二、訴訟費用由原告負擔。

20 事實及理由

21 壹、程序事項：

22 一、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被
23 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形
24 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之
25 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111
26 條第1項、第3項第2款分別定有明文。本件原告起訴聲明原
27 為：「原處分(交通部民用航空局高雄國際航空站民國106年

01 2月6日高業字第10650005261號函，下稱甲函)、原駁回異議
02 之決定(交通部民用航空局高雄國際航空站106年7月13日高
03 業字第1065003504號函，下稱乙函)及訴願決定均予以撤銷
04 ，並由被告另為適法之處分」(本院卷一第17頁)。嗣原告
05 於107年8月1日變更聲明為：「原處分(甲函)、原駁回異議
06 之決定(乙函)及訴願決定均予以撤銷」(本院卷一第118頁
07)，經核其訴之變更與原訴請求之基礎事實相同，揆諸前揭
08 規定，於法並無不合，應予准許。

09 二、原告淨園國際開發股份有限公司為適格原告：

10 (一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不
11 當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律
12 另有規定者，從其規定。」「自然人、法人、非法人之團
13 體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。
14 」「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其
15 權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定
16 ，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2
17 個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」訴願法
18 第1條第1項、第18條及行政訴訟法第4條第1項定有明文。
19 準此，行政處分相對人以外之利害關係第三人，如認為行
20 政處分違法損害其權利或利益，亦得依上開法條提起訴願
21 及撤銷訴訟。

22 (二)查原告淨園國際開發股份有限公司(下稱淨園公司)是否確
23 有於本件拆遷土地範圍內營業，並因徵收行為導致營業規
24 模縮小而受有營業損失之爭議，被告於105年10月31日召
25 開之「有關淨園休閒農場地上物查估發價協調會議」即認
26 「本站針對淨園休閒農場設置2家公司營業損失部分，請
27 承辦單位依據相關規定或案例給予補償」(見高雄地院卷

第69頁)，嗣被告高雄航空站以乙函說明本件徵收面積不影響淨園公司繼續營業使用及營業停止之情事，故不予補償。原告林家慶即淨園市民休閒農場(下稱淨園農場)提起之訴願，仍就淨園公司於96年10月2日獲高雄市政府核准營利事業登記，於系爭土地上為門票收取、園內餐飲業經營等業務，自因本件徵收受有實際營業而無營業損失等情節續為爭執。則從上開兩造函文及訴願過程形式上觀之，原告淨園公司法律上之權益，自有因乙函之回覆有受影響，為「原處分(乙函)」利害關係人，故其雖非訴願決定之相對人，仍得提起本件撤銷行政訴訟，而屬當事人適格(至其實體主張是否有無理由係別一問題)，被告主張淨園公司部分非適格原告，尚非有據。

(三)再者，上開甲函、乙函(詳如後述)均係建築改良物或營業所屬主體為內容，亦即以原告淨園農場為函文對象，或函文內容述及原告淨園公司部分。至於「自然人林家慶」部分均未觸及，故「自然人林家慶」雖分別為上開獨資、公司之負責人、代表人，於商業經營利益之歸屬僅屬「反射利益」，且其亦非函文通知之對象，則顯非因函文而權益受影響之人，並無提起訴願或行政訴訟之資格，並非適格原告，原告起訴狀仍將自然人林家慶單獨列為原告(見本院卷一第17頁)，即非適法，併予敘明。

貳、實體事項：

一、爭訟概要：

緣被告交通部民用航空局(下稱民航局)高雄國際航空站(下稱高雄航空站)辦理「高雄機場北側都市計畫劃定為機場用地取得計畫」(下稱系爭計畫)，坐落高雄市○○區○○段(下稱中厝段)852-1、853-1、854-1、855-1、856-1、8

57-1及883-1等土地（下稱系爭土地）之所有權人均同意以協議價購方式提供土地，並辦竣所有權移轉登記在案。原告淨園農場與淨園公司均設址於高雄市○○區○○里○○街○○巷○○○○號，該土地及地上物均為系爭計畫徵收範圍，被告高雄航空站乃以甲函向原告淨園農場提出系爭土地土地改良物補償複估成果。原告淨園農場對地上物複估及營業損失聲明異議，被告高雄航空站遂以乙函向原告淨園農場提出查估結果略以，（一）地上物補償部分：農作改良物補償費新臺幣（下同）115萬8,176元、建築改良物補償費886萬8,676元；（二）營業損失補償部分：原告淨園農場營業損失補償費18萬8,228元，原告淨園公司營業損失部分，因本件並無影響其繼續營業使用及營業停止之情事，故不予補償等語。原告淨園農場對被告高雄航空站乙函不服，提起訴願，遭決定不予受理，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. 甲函對象是否包含原告淨園公司及林家慶均尚未釐清，而訴願決定亦然，此觀之甲函、乙函之受文者為原告淨園農場，訴願決定之訴願人為原告淨園農場，然訴願決定卻記載：「本件訴願人為土地承租人，於用地上設有淨園市民休閒農場及淨園國際開發有限公司2間營利事業……淨園國際開發有限公司營業損失部分，因本件並無影響其繼續營業使用及營業停止之情事，故不予補償。」等語，又本件被徵收部分之營業土地之承租人為原告淨園公司，顯然本件處分之對象，以及訴願人究為何人均未明確。
2. 原告淨園農場係遵照被告高雄航空站乙函提起訴願，雖於訴願書中將該函列為爭訟之行政處分，惟本質上仍係就被

告高雄航空站甲函所作成之處分為爭訟，應無影響訴願前置原則之判斷。又被告高雄航空站係依據土地徵收條例、高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例（下稱高市拆遷補償條例）、土地及土地改良物徵收營業損失補償基準（下稱損失補償基準）等規定，核發補償金額，是被告高雄航空站甲函係被告單方面作成之核發補償費之行政處分，無論係被告高雄航空站甲函作成之處分已對原告所得主張之補償數額產生規制作用，抑或被告高雄航空站乙函之異議決定確實係駁回原告之異議而對原告產生規制作用，均應認定係行政處分之性質，而訴願決定書顯然並未釐清原處分究為何者即逕以被告乙函之異議決定為原告所爭訟之原處分，甚至認定其僅為單純事實論述及理由說明而予以訴願不受理之決定，實嫌率斷！

3. 被告高雄航空站決定補償原告淨園農場農作改良物115萬8,176元、建築改良物886萬8,676元、營業損失18萬8,228元，均屬偏低。

4. 被告高雄航空站甲函認定原告淨園公司無營業損失，應有認事用法之違誤：

(1) 原告淨園公司址設於高雄市○○區○○街○○○巷○○○○○號，確實位於拆遷土地之範圍內，且確實有於拆遷土地範圍內營業之事實，並因而獲有營業收入，而本件徵收行為確實會導致原告淨園公司之營業規模縮小，而應依高市拆遷補償條例第14條第1款、損失補償基準第4條第1項規定給予營業損失之補償。

(2) 兩造曾於105年10月31日「有關淨園休閒農場地上物查估發價協調會議」作出「本站針對淨園休閒農場設置2家公司營業損失部分，請承辦單位依據相關規定或案例

給予補償」之結論，嗣卻於甲函中否准原告淨園公司之營業損失，顯然有違誠信！而被告高雄航空站所援引之「正鑫聯合法律事務所」出具之法律意見書固謂：「淨園國際開發有限公司雖然設籍在高雄市○○區○○街○○巷○○○○號，該公司係開發公司，並非以被徵收土地或土地改良物為其營業之行為，亦即並非以被徵收土地或改良物之營業使用為其公司營利之來源，其營業行為與被徵收土地或土地改良物無關，僅係設立營利事業登記之地方，其營業行為與土地或土地改良物徵收致使營業受損無關，因此，淨園國際開發股份有限公司申請營業損失之補償，於法無據，應予否准。」云云，然此已涉及原告淨園公司有無實際使用被徵收土地或土地改良物以營利之事實層面之判斷，並非一般僅提供法律判斷之法律意見書所得與焉，更何況該律師事務所並未為事實上之調查，又憑何認定原告淨園公司無實際營業行為？是甲函以此認定原告淨園公司不合於營業損失補償之要件，顯然有認事用法之違誤。

- (3) 系爭土地於94年間雖由原告淨園農場申請作為經營休閒農場使用，然嗣於96年9月12日設立登記原告淨園公司，並於96年10月2日獲高雄市政府核准營利事業登記，於系爭土地上為門票收取、園內餐飲業經營等業務，而營業登記之所在地即高雄市○○區○○里○○街○○巷○○○○號，屬於系爭土地之範圍內，此有原告淨園公司於經濟部網頁之登記資料以及高雄市政府核發之營利事業登記證可稽，且原告淨園公司既為系爭土地之承租人，焉有不為自己所使用之理？再者，休閒農場百分之90以上之收入（舉凡門票、園內餐飲收入等）均為原告淨

園公司之收益，此亦為原告淨園公司於每年申報稅捐時如實申報，是被告主張系爭土地不可能為原告淨園農場與原告淨園公司重複使用，而原告淨園公司並未於系爭土地上實際營業而無營業損失云云，實非事實。

5. 原告淨園農場於提起訴願時原以被告高雄航空站為訴願相對人，以被告民航局為訴願管轄機關，然卻遭被告民航局移送交通部訴願審議委員會審議，且移送函文記載：「不服本局高雄國際航空站……處分提起訴願」等語；而交通部亦認定被告民航局為原處分機關並令其提出答辯書，是被告民航局即因而成為訴願程序之相對人；且自甲函、乙函所示被告高雄航空站所作成之函文均未見其身為行政機關所應有之關防印信，從而原告於起訴之初認定被告高雄航空站僅為被告民航局之內部單位而將民航局列為本件被告。然觀之被告高雄航空站訴訟代理人委任狀上確有被告高雄航空站之關防印信，又於被告民航局網站查得被告高雄航空站有獨立之組織法亦即「交通部民用航空局所屬航空站組織通則」，堪認被告高雄航空站應非內部單位而是行政機關，爰將被告更正為高雄航空站。另訴願程序之答辯機關並非被告高雄航空站，而係被告民航局，本件訴願程序是否因交通部及被告民航局之重大疏失而影響正當行政程序踐行？

6. 依土地徵收條例第5條第1項、第11條第1項、第20條第1項規定可知需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應先向土地或土地改良物之所有權人協議價購或以其他方式取得；協議價購不成或無法以其他方式取得時，始得申請徵收；而徵收補償費應於徵收公告期滿後15日內發給。被告高雄航空站確實未就原告淨園農場所有之地上物、土地改

01 良物申請徵收，此有被告高雄航空站於107年3月2日聲請
02 停止執行之調查證據程序中自承：「徵收公告通常是需要
03 地方政府公告，因為我們土地是協議價購取得，所以市政
04 府不幫我們作地上物的徵收……」等語可稽，故本件既未
05 徵收，則被告甲函核發補償費予原告淨園農場即於法不合
06 ，應屬違法而應予撤銷。

07 (二)聲明：原處分(甲函)、原駁回異議之決定(乙函)及訴願決
08 定均予以撤銷。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

11 1.被告高雄航空站甲函函知原告淨園農場，關於系爭計畫拆
12 遷範圍內土地改良物補償複估成果乙份送達原告淨園農場
13 ，並請其針對地上物查估權屬、種類、數量、面積予以確
14 認及營業損失補償範圍說明，據以補償之依據，核其內容
15 係屬單純事實敘述及說明，並無直接發生公法上法律上效
16 果，本質上並非行政處分，揆諸最高行政法院44年判字第
17 18號判例意旨，自不得提起撤銷訴訟。

18 2.原告淨園農場於94年8月23日取得行政院農業委員會核發
19 農業經營體驗型許可登記證，申請登記面積為1.1546公頃
20 ，申請範圍含中厝段853地號(面積0.1804公頃)、854地號
21 (面積0.3003公頃)、855地號(面積0.2327公頃)、856地號
22 (面積0.2366公頃)、857地號(面積0.1244公頃)、883地號
23 (面積0.0802公頃)、此有原告之休閒農場許可登記證影本
24 1份可參。足見系爭徵收土地及地上建物均係原告淨園農
25 場在營業使用。系爭土地雖係原告淨園公司名義承租，但
26 實際上既然係原告淨園農場合法使用，不可能同時再由林
27 家慶及原告淨園公司重複使用，原告淨園公司雖設址在與

原告淨園農場即高雄市○○區○○街○○○巷○○○○○號相同，但原告淨園公司並非係系爭土地及土地改良物實際使用者，雖系爭土地係其承租供原告淨園農場營業使用，此乃其與原告淨園農場之間之關係。

3. 系爭土地上地上物及建築改良物所有權人與土地所有權人係分屬不同人，被告高雄航空站亦進行下列查估等協議價購之作業：

(1) 關於原告淨園農場地上物之基地土地部分，用地之基地為中厝段853-1地號（所有權人楊朝源）、854-1地號（所有權人梁朝貴）、855-1地號（所有權人余清峯）、856-1地號（所有權人余錦杰及余順正應有部分各2分之1）、857-1地號（所有權人余朝男、余林秀理應有部分各2分之1）及883-1地號（所有權人余清峯）等6筆土地，被告高雄航空站分別於104年9月30日、同年10月1日、同年10月15日、同年10月13日、同年10月16日、同年10月15日與系爭土地所有權人達成協議價購作業並完成所有權移轉登記。

(2) 被告高雄航空站進行系爭土地協議價購，同時亦進行地上物查估工作，於104年3月10日通知原告淨園農場，被告高雄航空站委託之天下不動產估價師事務所於104年2月2日辦理地上物及農作物現場勘估，因原告淨園農場部分地上物屬合法申請之休閒農場，請原告淨園農場提供高雄市政府核定之竣工圖或建築使用執照，以茲證明地上物核發金額及範圍，原告淨園農場並未提供，查估單位再於104年3月2日至現場辦理查估確認作業，亦未取得，乃通知原告淨園農場限於104年3月13日提送被告，以作為核發地上物之依據。

- 01 (3) 被告高雄航空站復於104年6月9日檢附地上物查估調查
02 表、照片及複估申請書各一份通知原告淨園農場等地上
03 物所有權人，確認地上物查估權屬、種類、數量、面積
04 等，若有異議請於104年6月25日前向被告提出複估申請
05 。
- 06 (4) 被告高雄航空站於104年8月24日通知原告淨園農場等地上
07 物所有權人，請於104年8月25日攜帶身分文件等至現
08 場辦理複估地上物作業。
- 09 (5) 被告高雄航空站於105年10月5日檢附建築及農作改良物
10 清冊通知原告淨園農場等，對於補償種類、數量及金額
11 予以確認，如有疑義於105年10月15日前提送異議書。
- 12 (6) 105年10月21日通知原告淨園農場、被告民航局、天下
13 不動產估價事務所等單位於105年10月31日在被告高雄
14 航空站之國內線第一會議室召開地上物協調會議。被告
15 高雄航空站依上開協調會議通知原告淨園農場於105年1
16 1月7日上午10時辦理複估作業。
- 17 (7) 被告高雄航空站於106年2月6日檢送土地改良物補償複
18 估成果1份通知原告淨園農場確認，若有疑義於106年2
19 月15日前檢具異議理由。原告淨園農場則於106年2月14
20 日檢附理由聲明異議。
- 21 (8) 被告高雄航空站於106年2月24日高業字第1065000886號
22 函復原告淨園農場。被告高雄航空站對於原告淨園農場
23 土地改良物補償複估聲明異議案，有乙函影本可參。
- 24 (9) 綜上，被告高雄航空站依法進行辦理地上物查估，與原
25 告淨園農場進行協議價購之作業，均向其說明後續辦理
26 地上物查估及執行作業，因其對於被告高雄航空站委託
27 天下不動產估價事務所所查估、複估之金額均表示異議

，且被告民航局表示除非原告淨園農場同意依據被告高雄航空站查估部分作成協議，才可以辦理公告，因此迄今無法辦理公告。準此，被告高雄航空站與原告淨園農場之協議價購尚在進行中，被告高雄航空站甲函通知複估成果資料與原告淨園農場係屬協議價購之意思表示，並非行政處分，雖被告高雄航空站諭示行政救濟，當屬錯誤之教示，自不受影響，且原告淨園農場聲明異議，亦即對於協議價購不予承諾，自屬未達成協議價購，被告高雄航空站亦表示繼續完成未完成之後續之徵收程序。

4.被告高雄航空站並無單獨之組織法規即無獨立組織編制及無獨立預算，被告高雄航空站係隸屬被告民航局所屬下屬航空站，係依交通部民用航空局所屬航空站組織通則及依交通部民用航空局所屬航空站辦事細則，規範民航局所屬航空站等級設有特等、甲等、乙等、丙等及丁等不同等級航空站，設置單位多寡、人員編制而有不同，及規範所屬航空站掌管經營管理之事項，準此，足見被告高雄航空站並非行政程序法第2條第2項規定之法定組織體之行政機關，乃係屬被告民航局內部單位，欠缺行政訴訟之當事人能力，不得為被告，原告起訴尚有不合法之情形，且其情形不能補正，應予駁回。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告高雄航空站是否為被告民航局之內部單位？

(二)被告高雄航空站106年2月6日函(甲函)及106年7月13日函(乙函)是否為行政處分？原告起訴是否適法？

五、本院的判斷：

01 (一)被告高雄航空站為行政機關且為適格被告：

02 1.行政機關之認定：

03 (1)行政程序法第2條第2項規定：「本法所稱行政機關，係
04 指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，
05 從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」是一行政
06 組織體究為行政機關抑或內部單位，通常以有無單獨之
07 組織法規、有無獨立之編制及預算【通常均設有人事及
08 會計(或主計)單位】、有無印信三項標準而判定，如三
09 者皆具備之組織體為行政機關，否則屬於內部單位。

10 (2)有關交通部民用航空局之組織法規如下：

11 A.交通部民用航空局組織條例第10條：「(第1項)本局
12 視業務需要，得設各級航空站、飛航服務總臺、民航人
13 員訓練所等附屬機關。(第2項)前項附屬機關之組織
14 ，另以法律定之。」

15 B.交通部民用航空局所屬航空站組織通則第1條：「本通
16 則依交通部民用航空局(以下簡稱本局)組織條例第10條
17 規定制定之。」第12條：「(第1項)特等航空站、甲
18 等航空站、乙等航空站設人事室，置主任1人，職務均
19 列薦任第八職等至第九職等，依法辦理人事管理事項；
20 其餘所需工作人員，就本通則所定員額內派充之。(第
21 2項)丙等航空站置人事管理員，由本局指派薦任組員
22 以上人員兼任。」第13條：「(第1項)特等航空站、
23 甲等航空站、乙等航空站設會計室，置會計主任1人，
24 職務均列薦任第八職等至第九職等，依法辦理歲計、會
25 計及統計事項；其餘所需工作人員，就本通則所定員額
26 內派充之。(第2項)丙等航空站置會計員，由本局指
27 派薦任組員以上人員兼任。」

01 C.交通部民用航空局所屬航空站辦事細則第1條：「為使
02 交通部民用航空局所屬各級航空站（以下簡稱各站）符
03 合交通部民用航空局所屬航空站組織通則規定，並應各
04 站業務需要，提高行政效率，特訂本細則。」第3條：
05 「（第1項）特等、甲等、乙等、丙等航空站分別設下
06 列各組室：一、特等航空站設業務組、維護組、航務組
07 、貨運組、企劃組、總務組、會計室、人事室及政風室
08 。二、甲等航空站設業務組、維護組、航務組、企劃組
09 、總務組、會計室、人事室及政風室。三、乙等航空站
10 設業務組、航務組、總務組、會計室、人事室及政風室
11 。四、丙等航空站設業務組、航務組。（第2項）丁等
12 航空站不分組室辦事。」

13 2.經查，本件被告高雄航空站，係交通部民航局，依上述「
14 所屬航空站組織通則」「所屬航空站辦事細則」等規定而
15 設置之甲種航空站，有代表人，並有獨立之編制及預算【
16 其設有人事、主計單位，參被告組織編制圖，見本院卷二
17 第51頁】，且有獨立之印信（見高雄地院107年停字第1號
18 卷第121頁），是被告高雄航空站為行政機關，堪以認定，
19 自屬適格之被告，被告高雄航空站主張其僅為被告民航局
20 之內部單位，尚無足採。

21 3.再者，原告不服乙函，提起訴願，惟訴願決定書當事人欄
22 僅記載被告民航局，原告起訴時亦僅列民航局為被告。本
23 院開庭審理後，闡明原告之真意，原告表示係不服補償金
24 額及範圍之乙函及訴願決定而提起行政訴訟，本院審認訴
25 願決定理由已對被告高雄航空站作出之乙函是否為行政處
26 分為審認，且被告高雄航空站亦經本院認定屬行政機關如
27 前，故原告107年5月30日聲請將被告追加（更正）為高雄航

空站，因請求之基礎不變，本於相同原因事實之爭執，並不妨礙被告民航局之防禦與訴訟之終結。再者，原告對補償金額及範圍不服，應以原函文之機關為對造，循序提起訴願及行政訴訟，始足以除去不利益而達保障權利之訴訟目的。從而，原告補正適格之被告即作成乙函之高雄航空站為被告，於法即無不合，併予敘明。

(二) 甲函、乙函非行政處分，原告起訴不備要件：

1. 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。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。」「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。」行政訴訟法第107條第1項第10款、第4條第1項分別定有明文。而此所謂行政處分，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。職是，對非行政處分提起撤銷訴訟，即有起訴不備要件之違法，應以裁定駁回之。

2. 次按「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。」「（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2項）前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未

01 能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中
02 央主管機關。」土地徵收條例第5條第1項前段、第11條第
03 1項、第2項分別定有明文。據此足知「協議價購」乃土地
04 改良物徵收之法定先行且必經之程序，需地機關依前揭條
05 文規定，在徵收前與建築改良物所有權人達成價購協議，
06 就協議內容作成之書面，核其性質應屬行政契約。

07 3.經查，被告高雄航空站就原告主張之土地改良物及營業損
08 失，如被告前揭說明係先委託不動產估價師勘查溝通說明
09 ，然無共識，嗣於105年10月31日進行地上物查估發價協
10 調會議，後被告高雄航空站即以甲函檢送土地改良物補償
11 複估成果1份通知原告淨園農場確認，原告淨園農場於106
12 年2月14日檢附理由聲明異議，被告高雄航空站乃於106年
13 2月24日以乙函復原告淨園農場，而觀其內容均係被告就
14 土地改良物拆遷補償費一事，依原告同意之查估基準進行
15 查估，並說明補償之金額及範圍，並將據以作為補償依據
16 ，核其性質為單純之觀念通知，並非被告就公法上具體事
17 件所為對原告直接發生法律效果之單方行政行為，故非行
18 政處分。況乙函若以「協議價購契約」之形成過程作解讀
19 ，亦僅屬被告就補償範圍所為之意思表示，原告既提出訴
20 願，即屬不同意(不為承諾)，兩造仍屬意思表示不一致，
21 契約仍未成立，亦即兩造就補償金額及範圍仍屬磋商階段
22 。至本件若協議價購不成立，需用土地人依法擬具詳細徵
23 收計畫書，送由內政部核准辦理徵收後之相關爭議，方屬
24 徵收處分之相關爭議。

25 4.從而，訴願決定認乙函僅屬觀念通知，原告不得提起訴願
26 ，而不予受理，核無不合。原告對非屬行政處分之甲、乙
27 函，依行政訴訟法第4條規定提起撤銷訴訟，其起訴不備

撤銷訴訟之要件，依上開說明，應以裁定駁回。

5. 管轄瑕疵之審查：

(1) 按訴願法第4條第6款規定：「訴願之管轄如左：…六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。…。」是以不服行政機關所為之處分而提起訴願時，除法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定外，原則上應依訴願法第4條各款規定之「法定訴願管轄機關」以定其受理訴願機關。

(2) 次按訴願法第12條第2項規定：「無管轄權之機關就訴願所為決定，其上級機關應依職權或依申請撤銷之，並命移送於有管轄權之機關」，惟「本項之適用宜解為：係指違反土地專屬管轄或其他欠缺事務管轄權限已達重大明顯之程度，至訴願決定無效者為限，若雖違反土地管轄或事物管轄，但情節並非重大明顯，且有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之訴願決定時，即無須撤銷即命移轉管轄（參照行政程序法第115條）」【參吳庚，行政爭訟法論（第4版），2008年3月，頁383】。

(3) 經查，本件被告高雄航空站辦理「高雄機場北側都市計畫劃定為機場用地取得計畫」，並以乙函通知原告淨園公司營業損失部分不予補償，並於乙函末敘明：「…本站針對地上物補償及營業損失補償皆維持原補償核發金額，貴公司如不服復議結果，得依訴願法第14條規定，於接到本函次日起30日內，向交通部民用航空局提起訴願。」逕認乙函為行政處分，得提起救濟，而依上開訴願法第4條第6款規定可知，本件正確訴願管轄機關，即如被告高雄航空站於乙函教示之上級機關「交通部民

用航空局」，惟原告淨園農場不服乙函於106年8月10日向被告民航局提出訴願書（見訴願卷20-24頁），而訴願管轄機關被告民航局誤認被告高雄航空站非「行政機關」，遂將其訴願書轉呈交通部訴願審議委員會審議，有被告民航局106年8月16日企法字第10600018663號函附卷可參（見訴願卷第17頁）則本件即有管轄錯誤之瑕疵。

(4) 惟本件原告提起訴願，經訴願決定機關為不受理決定，係以乙函並非行政處分，非屬訴願之客體，而乙函確非行政處分，亦經本院認定如前，是以本件訴願管轄雖有上開瑕疵，本院縱予撤銷而由正確之訴願管轄機關被告民航局管轄，被告民航局就此之訴願案件，仍應為相同（訴願不受理）之決定，是依照上開說明，應認無撤銷必要，併此敘明。

(三) 綜上所述，被告高雄航空站乙函非屬行政處分，原告對於非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴即屬不備其他要件，且其情形不能補正，揆諸首揭規定及說明，自應予以裁定駁回。又原告之訴既不合法而應予駁回，兩造關於本件實體理由之爭執，本院即無再予審究之必要，附此敘明。

六、結論：原告之訴為不合法。

中華民國 109 年 5 月 21 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 吳 永 宋

法官 林 彥 君

法官 黃 堯 讚

以上正本係照原本作成。

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出抗告（須按對造人數附具繕本）。

01 中 華 民 國 109 年 5 月 21 日
02 書記官 江 如 青