

裁判字號：臺中高等行政法院 98 年度訴字第 468 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 03 月 23 日

案由摘要：工程施作事件

臺中高等行政法院判決

98 年度訴字第 468 號

99 年 3 月 16 日辯論終結

原 告 甲○○

被 告 苗栗縣○○鎮公所

代 表 人 乙○○

訴訟代理人 丙○○

上列當事人間因工程施作事件，原告不服苗栗縣政府中華民國 98 年 12 月 4 日 98 年苗府訴字第 33 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

一、程序事項：本件原告起訴時，被告之代表人為陳永賢，嗣於訴訟中變為乙○○，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣訴外人黃○要於民國（下同）97 年 1 月 9 日申請苗栗縣○○鎮○○里原告宅前山坡地（同鎮○○○段第 000、0000、0000—0、0000—0 地號）埋設水泥涵管 20 支（口徑：1.0 公尺），經被告於 97 年 1 月 22 日會同該里里長賴永送及代表譚金榮至現場進行會勘後，認不符公益施作原則，請其自行妥處，並以 97 年 2 月 1 日頭鎮農字第 0970000738 號函覆黃○要。嗣原告於 97 年 2 月 20 日再以該山坡地曾經苗栗縣政府核准施作簡易水土保持為由提出陳情，經被告於 97 年 3 月 10 日以頭鎮農字第 0970003512 號函覆：請原告依水土保持法第 4 條及第 8 條規定盡水土保持義務人之責等語。原告復於 97 年 3 月 18 日提出再陳情，經被告於 97 年 4 月 15 日以頭鎮農字第 0970005676 號函覆：該申請補助水泥涵管案已明確答覆不予施作在案，

依據行政程序法第 173 條第 2 款規定將不再函覆等語。原告於 97 年 12 月 23 日再以電話申覆，被告請政風單位協助再次現地查勘，並於 98 年 1 月 19 日以頭鎮農字第 0980001029 號函覆：仍請原告善盡水土保持義務人之責，自行妥處，並依行政程序法第 173 條第 2 款規定不再函覆等語。原告對上開被告 97 年 3 月 10 日及 98 年 1 月 19 日函覆不服，主張被告 98 年 1 月 19 日函覆中，無視原告於 98 年 1 月 13 日之呈文，祈依行政程序惠復云云，提起訴願，遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

（一）按被告 98 年 1 月 19 日頭鎮農字第 0980001029 號函內容所示諸函，並未包括原告於 98 年 1 月 21 日之「諮詢書」，該諮詢書乃諮詢原告於 98 年 1 月 13 日遞呈被告之「呈文」下落，因該呈文附有重要之「東興水泥製品行」之出貨單「正本」，然被告漠視原告上開諮詢案件，直至原告於 98 年 7 月 20 日提起訴願前，尚未為答覆，且該函文既載明「依 97.12.24 會勘紀錄辦理」而該紀錄係由被告政風單位親自勘查作成，依行政程序法之規定，自應由該單位函覆原告，然被告仍以「頭鎮農字」為發文，顯有混淆視聽，違反行政程序法之規定。

（二）次按，苗栗縣○○鎮○○○段第 000、0000—0 地號土地上方，即同段 0000—0 地號土地山腹歷有一道山溝藉以排洪，因該山溝中間段屬岩壁溝渠，曾於 83 年間遭水災破壞，難以由原告自力克服，經原告於 85 年逕向被告申請撥款築駁坎未果，乃轉而向苗栗縣政府求援，亦未獲協助，故於 92 年間，自費雇大型機具順地勢降低溝渠 4 米高，嗣為埋設水泥涵管防堵滑土塞溝，復向苗栗縣政府申請，經該府於 92 年 11 月 18 日以府農工字第 0920114560 號函覆略以，因未編列有涵管補助款，請逕向被告申請。可見被告確實編列有涵管補助款，是被告確有補助涵管工程費之義務與權利，從而，被告拒絕原告就系爭涵管補助費之申請，顯有違反訴願法第 2 條第 1 項後段（原告誤載為第 2 條後段）之規定。又原告長年務農，熟知當地地質及如何防洪，奈因地廣而所得微薄，實已盡水土保持之義務，且既經縣府函

覆向被告申請，是原告依農業發展條例第 61 條、第 62 條規定自屬有權、申請自屬合法。

(三) 至於被告所稱原告係經由「黃○要」申請，惟此人對於原告尚屬陌生，實則，原告係請託現任鎮民代表譚金榮申請水泥涵管，且係首次會同里長賴永送為現場查勘。又被告就同一地段、同一溝渠，於 92 年至 94 年間曾撥下兩次水泥涵管，供原告自費埋設，當時被告告知涵管應逐年補助，每年不超過 10 萬元為原則，然於本次申請，竟謂不符公益，惟按原告申請水泥涵管，其功能係供防洪、水利之用，且為農民之生產、居住環境所必需，被告予以否准，顯有違農業發展條例第 6 章農村福利與環境維護，關於維護農村，藉以增進農民務農意願之意旨。

(四) 為此，原告依據行政訴訟法第 5 條第 2 項規定提起本件課予義務訴訟，並聲明求為判決：

1. 訴願決定及原處分（即被告 98 年 1 月 19 日頭鎮農字第 0980001029 號及 97 年 3 月 10 日頭鎮農字第 0970003512 號函）均撤銷。
2. 應命被告作成准許核發涵管補助款新臺幣（下同）75,100 元。
3. 訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

(一) 本件原告因訴求被告補助施作排洪水泥涵管工程，多次向被告陳情，經被告於 98 年 1 月 19 日以頭鎮農字第 0980001029 號函覆原告上開案件前業已於 97 年 2 月 1 日、97 年 3 月 10 日及 97 年 4 月 15 日函覆在案。並經訴願決定以該函文意旨，僅在重申前已對原告之請求加以函覆，性質非屬對外創設或變更法律效果之單方行政行為，而僅係觀念通知之事實行為，非行政處分，原告對之提起訴願，請求苗栗縣政府撤銷，屬程序之誤用，訴願為不合法，應不予受理在案。

(二) 按原告請求施作涵管，經被告認定為陳情事項，且為同一事由（地點：苗栗縣○○鎮○○○段第 1149—1、1149—4 地號土地；陳情項目：埋設水泥涵管），乃依行政程序法

第 168 條、第 170 條、第 171 條及第 173 條規定，以被告 97 年 2 月 1 日頭鎮農字第 0970000738 號、97 年 3 月 10 日頭鎮農字第 0970003512 號、98 年 1 月 19 日頭鎮農字第 0980001029 號函覆原告不辦理水泥涵管理設之原因，及請原告依水土保持法善盡水土保持義務人之責，上開函覆乃為行政程序（陳情）之通知，非屬行政處分，況且原告並無任何公法上之權利得要求被告施作或補助辦理。又原告所陳情之地點為其所有之農田範圍，位於山坡地保育區，並曾經原告申請簡易水土保持計畫辦理開挖整地經營農作，依水土保持法第 4 條、第 8 條及第 12 條之規定，原告本有維護水土保持之義務。另被告依地方制度法第 14 條、第 57 條及「苗栗縣○○鎮公所工程施工地點必要性認定注意事項」第 2 條第 1 項第 7 款之規定，訂定施政計畫、編列預算辦理自治事項，且既然原告有前揭應依水土保持法自行辦理涵管理設之義務，故被告乃行使裁量權不予納入計畫辦理施作。至於原告雖提出 92 至 94 年間被告曾有補助涵管而要求被告應據以施作涵管，惟關於被告工程施作與否，依前揭說明，因施政計畫、預算編列等考量，非原告要求被告即應予以施作，故每年度之施政計畫不同，原告不得據此要求比附援引。

（三）綜上，被告施作公共建設乃秉持公益性、公正性、公開性之原則，並遵循法規辦理。本件原告起訴為無理由，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本院按，「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，得向高等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 2 項固有明文。然所謂『依法申請之案件』，係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利者而言……。是法令如僅係規定行政機關之職權行使，因其並非賦予人民有公法上請求行政機關為行政處分之權利，人民之請求行政機關作成行政處分，性質上僅是促使行政機關發動職權，並非屬於『依法申請之案件』，行政機關

對該請求之人民並不負有作為義務，即令其未依其請求而發動職權，該人民無從主張其有權利或法律上利益受損害。再提起行政訴訟法第 5 條之課予義務訴訟，以主張其權利或法律上利益，因行政機關違法之不為行政處分，或拒為行政處分而受損害為要件，此即學說上所稱原告必須具有『訴訟權能』，其提起訴訟始能謂適格。雖然在撤銷訴訟，通常行政處分之相對人即具有訴訟權能，此即學說上所謂之『相對人理論』。惟在課予義務訴訟，申請行政機關作成一定行政處分遭拒絕者(即否准處分之相對人)，尚不能僅因其申請遭拒絕，即認其有訴訟權能，亦即撤銷訴訟原告適格之『相對人理論』在課予義務訴訟並不適用。必也申請人依其所申請之事實觀之，其對行政機關可能具有公法上請求權時，始能認其有提起課予義務訴訟之訴訟權能。因而，如果依課予義務訴訟原告所主張之事實觀之，其對被告機關顯無公法上請求權，則其無提起課予義務訴訟之訴訟權能，其訴因原告不適格而顯無理由，應予駁回。」最高行政法院 96 年度判字第 01735 號判決意旨可資參照。

- 六、本件原告起訴主張，渠依農業發展條例第 61 條、第 62 條等規定，向被告申請在苗栗縣○○鎮○○里原告宅前山坡地埋設水泥涵管，然經被告以前揭函所否准，乃依行政訴訟法第 5 條第 2 項規定提起本件課予義務訴訟，並為前開所示之聲明。按「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」「（第 1 項）為改善農村生活環境，政府應籌撥經費，加強農村基層建設，推動農村社區之更新，農村醫療福利及休閒、文化設施，以充實現代化之農村生活環境。（第 2 項）農村社區之更新得以實施重劃或區段徵收方式為之，增加農村現代化之公共設施，並得擴大其農村社區之範圍。」「為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止農業生產對環境之污染及非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染。」固經農業發展條例第 1 條、第 61 條及第 62 條

所明定。惟依上開條例第 61 條（舊法為第 45 條）之立法理由謂：「……為使本條例體系完整，符合第一條所揭提高農民生活水準立法主旨，參酌目前政府全力推動加強基層建設方案之精神，增訂本條，以增進農村福利。」及第 62 條（舊法為第 46 條）之立法理由謂：「……二、為維護農業生產及農村生活環境，特增訂本條。」可知，上開規定僅係就增進農村福利、維護農業生產及農村生活環境等事項，為政策性之宣示，旨在促請各級政府應將之列為施政重點，俾利提高農民之生活水準，並未賦予人民得就具體需求向各級政府提出申請之公法上權利。換言之，行政機關未依人民就上開規定之申請有所作為，人民僅係反射利益受有影響而已，尚難謂其權利或法律上利益已受有損害。準此，本件原告依據上開規定，向被告申請在苗栗縣○○鎮○○里原告宅前山坡地埋設水泥涵管，即非「依法申請之案件」，被告未予准許，原告並無任何權利或法律上利益受有損害。此外，本件復查原告並無其他得申請被告在其宅前埋設水泥涵管或核發涵管補助款之法律依據，是參照前開說明，本件原告並無提起課予義務訴訟之訴訟權能，其訴已非有據。況原告所申請埋設水泥涵管之地點即苗栗縣○○鎮○○○段第 000、0000、0000—0、0000—0 地號等土地，均屬山坡地保育區，有各該土地登記謄本附卷可參（參見本院卷第 93 頁至第 97 頁）。依水土保持法第 4 條：「公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人。」及第 10 條：「宜農、宜牧山坡地作農牧使用時，其水土保持之處理與維護，應配合集水區治理計畫或農牧發展區之開發計畫，由其水土保持義務人實施之。」等規定，上開土地之經營人、使用人或所有人等水土保持義務人自有維護水土保持之義務。從而，被告依其調查結果，以 97 年 3 月 10 日頭鎮農字第 0970003512 號及 98 年 1 月 19 日頭鎮農字第 0980001029 號函，分別載明：「有關台端陳情補助水泥涵管乙案，請依水土保持法第 4 條及第 8 條規定，土地之經營人、使用人或所有人應實施水土處理與維護，以盡水土保持義務人之責。」「有關台端申覆訴

求排洪水泥涵管乙案，詳如說明，請依水土保持法第 4 條及第 8 條規定，善盡水土保持義務人之責，自行妥處。」等語，否准原告有關本件埋設水泥涵管之申請，經核亦無違法之處。至於原告主張 92 至 94 年間被告曾有補助涵管一節，雖為被告所不否認，惟此要屬原告依據上開農業發展條例之相關規定所獲取之反射利益，已如前述，要難作為本件原告確實受有權利或法律上利益之損害，或被告否准其申請係屬違法之有利事證，是原告此部分主張，亦非可採。

七、綜上所述，本件原告起訴為無理由，應予駁回。至於兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。
據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 3 月 23 日
臺中高等行政法院第二庭

審判長法 官 胡 國 棟
法 官 林 秋 華
法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；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。

中 華 民 國 99 年 3 月 26 日
書記官 蔡 宗 融

資料來源：司法院臺中高等行政法院裁判書彙編（99 年版）第 588-597 頁