臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第154號
民國114年5月1日辯論終結

原　　告　賴世偉

訴訟代理人　李仲景　律師
被　　告　雲林縣褒忠鄉公所

代　表　人　陳建名
訴訟代理人　許鴻闈　律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服雲林縣政府中華民國113年5月8日府行法一字第1132907332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

壹、爭訟概要：

一、原告共有之○○縣○○鄉○○段356-2地號及358地號土地(下稱系爭土地)，於民國64年4月20日核定實施之褒忠鄉都市計畫劃設為道路用地，已逾48年迄未辦理徵收，經雲林縣都市計畫委員會111年12月2日第231次會議決議，照專案小組建議請道路主管機關辦理徵收相關事宜。原告於112年9月25日向雲林縣政府陳情，雲林縣政府以112年10月3日函檢附上揭會議紀錄予原告，並請被告依本次會議決議續行辦理。被告乃以112年11月3日褒鄉建字第0000000000號函(下稱系爭函文1)復雲林縣政府，略謂：「三、旨揭地號屬於本鄉未徵收未開闢之都市計畫道路用地，其長年未徵收之議題非單一案件……。四、……本所仍將賡續辦理籌措經費事宜，俟

財源足以負擔所需經費時，再辦理徵收相關事宜。」原告復於112年11月21日及113年1月24日向內政部國土管理署(下稱國土管理署)陳情，經國土管理署函轉雲林縣政府及被告妥處，被告以113年2月2日褒鄉建字第0000000000號函(系爭函文2)復原告，略謂：「三、……旨揭地號屬本鄉都市計畫8米道路，且鄰近住宅用地已有興建或興建中房屋，若解編勢必影響道路二側指定建築線及居民通行權益，亦造成交通系統之不完整性；是以旨揭地號應以辦理土地徵收並將道路完全開闢以利公眾通行。四、本所並非無視台端財產之權益，實是未徵收未開闢之都市計畫道路用地，其長年未徵收之議題非單一案件……但本所仍將賡續辦理籌措經費事宜，俟財源充足後，再辦理徵收相關事宜。」等語。

二、原告不服被告系爭函文1及系爭函文2，提起訴願，經訴願決定不受理，於是提起本件行政訴訟。

貳、原告起訴主張及聲明：

一、起訴意旨略以：

(一)原告請求被告辦理徵收之公法上請求權如下：

1、司法院釋字第747號解釋。

2、司法院釋字第400號解釋。

3、雲林縣政府108年12月製作之「變更褒忠都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）案計畫書」第一章「計畫緣起」亦提及略以，監察院於102年5月9日審議通過糾正內政部及各級地方政府有關「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」，爰此，內政部為解決公共設施用地業經劃設保留而久未取得之窘境，遂於102年11月29日擬具「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，以積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施保留地之檢討變更事宜。據此，本府係依都市計畫法第26條、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第4款規定暨內政部頒訂「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」(下稱作業原則)，辦理本縣各

都市計畫區未取得公共設施用地檢討變更作業，以促使有限之土地資源合理利用，發揮效能，減少民怨，同時透過適宜開發方式取得興闢仍有需要之公共設施用地，以提升都市居民生活環境品質。「法令依據」：依都市計畫法第26條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第4款規定辦理。

4、雲林縣政府依據上揭作業原則，於109年3月間公告「變更褒忠都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）案計畫書」（下稱通盤檢討），讓民眾陳述意見，期間經原告向國土管理署及雲林縣政府陳情後，經該兩單位核准列入專案檢討案件，並於雲林縣都市計畫委員會第231次會議紀錄「研析意見回覆」欄記載：「建議未便採納。1.查陳情範圍埔崙段356-2、358地號為8M計畫道路，現況尚未開闢。2.參酌本專案都市計畫專案小組通案性建議，考量計畫道路檢討涉及道路通行功能以及毗鄰可建築用地指定建築線權益，須以地區交通系統進行全盤性考量與規劃，故建議納入定期通盤檢討辦理。」「專案小組初步建議意見」欄則載明「有關研析意見回覆內容，依業務單位意見補充修正如下：涉及道路用地徵收之建議事項，建請道路主管機關辦理徵收相關事宜。」決議：「照專案小組建議辦理」。此會議決議，屬有法規依據之案件，當然有請求國家機關辦理徵收之公法上請求權。被告依此決議所負執行徵收補償義務，已無不作為之裁量餘地（釋字第469號參照）。

5、內政部為徹底解決類如本案之情形，特於106年5月22日以內授營都字第0000000000號函頒訂「都市計畫定期通盤檢討實施辦法第17條第2項但書（情形特殊）審議通則」，其中第2條第7項明定「其他經都市計畫委員會審議通過之情形特殊者」在說明欄強調「明列其他情形提經都市計畫委員會審議通過依照辦理」，故被告只應依該第231次徵收決議著手辦理徵收補償事宜即可，尚不得以任何理由予以拖延。

(二)系爭函文1之受文者雖為雲林縣政府，惟系爭函文1及系爭函文2以抽象文句表示「本所仍將賡續辦理籌措經費事宜，俟

財源充足後，再辦理徵收相關事宜」，實欠缺明定徵收期限，應屬消極行政處分，實質否准原告之申請。

(三)本案訴訟標的係分別共有土地，依法各共有人均可自由處分其應有部分。本案僅屬普通訴訟（行政訴訟法第18條對民事訴訟法第62條即必要共同訴訟之規定，並無準用之規定），故原告請求之範圍，僅限於原告持分部分。據此原告起訴狀所書之訴訟標的金額新台幣(下同)1,149,461元係根據公告現值計算（供計算訴訟費用）。至於實際價額，應依據土地徵收條例第30條第1項之規定按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。經查原屬同筆土地保留之埔崙段342號住宅區土地，於111年間出售之實價為每坪8萬元（証據另補），據此計算，原告請求之實價為3,374,400元（80,000元x42.18坪）。

二、聲明：

(一)訴願決定及系爭函文1、系爭函文2均撤銷。

(二)被告應就系爭土地都市計畫道路用地，依雲林縣都市計畫委員會第231次會議決議，明定期限辦理徵收補償事宜。

參、被告答辯及聲明略以：

一、答辯意旨略以：

(一)64年4月20日褒忠鄉實施都市計畫，將原告所有系爭土地編定為道路用地，至109年尚未徵收。原告於109年9月23日具狀向被告陳情，要求徵收系爭2筆土地，經被告以系爭函文1、系爭函文2向原告表示將賡辦理籌措經費事宜，俟財源充足後，再辦理徵收相關事宜。核該函文內容，實係被告公所針對原告要求徵收之敘明及重複函覆在案，核其性質僅屬單純陳述或理由說明，自非行政處分。

(二)依最高行政法院106年度判字第554號判決意旨，及土地徵收條例第1條第2項、第2條、第3條第2款、第10條第1項、第2項、第11條第1項、第13條第1項、第13條之1第1項第4款、第6款、第14條、第17條及第18條第1項等規定，可知土地徵收係基於興辦有利於公益之公共事業需要，始得由國家依法

律所定程序為之，即由需用土地人於踐行法定程序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。由核准土地徵收權限之主管機關為內政部，具徵收請求權者則係需用土地人，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；為徵收執行機關之縣市政府或需用土地人，亦無依土地所有權人請求而作成徵收處分之權限。因此，土地徵收係為確保公共事業實施上不可欠缺之制度，並不受土地所有權人意思拘束，而係由公權力基於法律規定強行制奪私人財產權之手段，性質上非得由土地所有權人發動徵收程序，僅於特殊情形，法律始有特別規定，土地所有權人得請求徵收；若土地所有權人非本於法律特別規定，即逕向需用土地人請求徵收，性質上僅係促請需用土地人發動徵收申請權，尚非屬公法上請求權。

(三)據此，原告訴之聲明請求被告明定期限儘速辦理徵收系爭土地，應屬顯無理由，應予駁回。

二、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：

(一)系爭函文1（本院卷(下同)第167頁）、系爭函文2(第219頁)、訴願決定書(第133-135頁)。

(二)原告109年3月23日公民或團體陳情意見書(第197-199頁)、內政部營建署109年4月1日營授經城字第0000000000號函(第195頁)、雲林縣都市計畫委員會第231次會議紀錄(第179-184頁)、雲林縣政府112年10月3日府城都二字第0000000000號函(第177頁)、原告112年11月21日陳情書(第193頁)、國土管理署112年11月30日國署營字第0000000000號函(第191頁)、雲府112年12月5日府城都二字第0000000000號函(第167-168頁)、原告113年1月24日查詢函(第224頁)、國土管理署113年1月30日國署營字第0000000000號函(第223頁)。

二、本件應適用之法令：

(一)都市計畫法

1、第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」

2、第13條第1款：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣政府擬定之。」

3、第20條第1項第4款：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：「……四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。」

4、第26條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。（第2項）前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」

5、第28條規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」

6、第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

(二)都市計畫定期通盤檢討實施辦法

1、第1條規定：「本辦法依都市計畫法（以下簡稱本法）第26條第2項規定訂定之。」

2、第14條第4款規定：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：四、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。」

3、第42條規定：「都市計畫通盤檢討應由內政部辦理者，得委辦直轄市、縣（市）政府辦理之。應由鄉（鎮、市）公所辦

理者，得由縣政府辦理之。」

(三)都市計畫公共設施保留地檢討變更原則：

1、第壹點規定：「前言：一、背景說明為落實都市計畫實施之受益者負擔之公平原則及其基本精神，行政院81年已有函釋『新訂、擴大都市計畫或農業區、保護區變更為可建築用地，一律採區段徵收方式辦理』。是以，在81年以後辦理之新訂、擴大都市計畫或農業區、保護區變為可建築用地之都市計畫案件，均已依上開院函核示採區段徵收方式整體開發，由全體土地所有權人共同負擔區內公共設施之取得及開闢費用。惟在此之前已發布實施之都市計畫，大多未於都市計畫書表明財務計畫或附帶規定公共設施用地採區段徵收或市地重劃方式辦理之取得方式，致公共設施保留地之取得及興闢需透過一般徵收方式辦理，其費用全由政府負擔。……二、依據為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，本部於90年報奉行政院核定『都市計畫公共設施保留地問題處理方案』，並經99年修正該方案，研擬以多元化自償性方式處理協助地方政府取得公共設施保留地。為再進一步落實該方案之處理措施『三、檢討變更不必要之公共設施保留地』，以積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施保留地之檢討變更事宜，爰擬具『都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則』。……」

2、第伍點規定：「公共設施用地檢討變更原則：各項公共設施用地檢討變更原則如下，並應由辦理檢討機關依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第45條規定，分別協調各使用機關或管理機關（檢核表如附表一）……十三、道路用地（一）道路系統之檢討調整應配合交通主管機關之交通建設計畫及預算，調整後應不影響交通系統之完整性。（二）計畫道路之縮小或撤銷應以無具體事業及財務計畫且不影響建築線之指定者優先處理。（三）整體開發地區周邊之道路用地，應配合整體開發地區道路系統及開發分配建築基地情形，例如部

分配回較大建築基地地區，周邊地區之計畫道路如無留設必要者，應予檢討變更。……」

3、第柒點規定：「作業流程：本處理原則奉行政院核定後，由本部依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第4款規定，指示各直轄市、縣（市）政府應即辦理都市計畫公共設施用地專案通盤檢討，並依據同辦法第42條後段規定，有關都市計畫通盤檢討應由鄉（鎮、市）公所辦理者，改由縣政府依上開規定辦理之，以爭時效。……一、辦理通盤檢討前之公告徵求意見及協調各使用及管理機關：……二、辦理專案通盤檢討草案之公開展覽及舉辦說明會：……三、本部及各直轄市、縣（市）政府應於辦理完成公開展覽及舉辦說明會後，將專案通盤檢討草案及公開展覽期間之公民或團體陳情意見送請各直轄市、縣（市）都市計畫委員會及內政部都市計畫委員會審議，並循序報請內政部核定後，交由各直轄市、縣（市）政府公告發布實施。」

三、原告不具備請求被告明定期限辦理徵收補償事宜之公法上權利：

(一)系爭「變更褒忠都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）案計畫書」之擬定機關為雲林縣政府，並應由內政部核定之：

1、依上揭都市計畫法第8條、第13條第1款、第20條第1項第4款等規定，可知鎮、縣轄市計畫及鄉街之主要計畫及變更，分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣政府擬定之，並由內政部核定。復依前揭都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第4款及第42條規定，經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要辦理通盤檢討者，應由鄉（鎮、市）公所辦理者，得由縣政府辦理之。

2、復內政部曾於90年報奉行政院核定「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」，並經99年修正該方案，研擬以多元化自償性方式處理協助地方政府取得公共設施保留地，並為再進一步落實該方案之處理措施「三、檢討變更不必要之公共設施保留地」，以積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施保

留地之檢討變更事宜，爰於102年11月29日擬具「作業原則」，俾作為各該都市計畫擬定機關積極辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業之依據。依該作業原則第柒點規定，依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第42條後段規定，有關都市計畫通盤檢討應由鄉（鎮、市）公所辦理者，改由縣政府依上開規定辦理之，以爭時效。

3、另雲林縣都市計畫委員會第231次會議第四案「變更褒忠都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）案」說明欄載明：一、監察院於102年5月9日審議通過糾正內政部及各級地方政府有關「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」之事宜。爰此，為解決公共設施用地業經劃設保留而久未取得之窘境，內政部遂於102年11月29日頒訂「作業原則」，以積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施保留地之檢討變更事宜。二、據此，本府依據都市計畫法第26條、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第4款規定及內政部頒訂「作業原則」，辦理本縣各都市計畫區公共設施用地檢討變更作業，以促使有限之土地資源合理利用，發揮效能，減少民怨，同時透過適宜開發方式取得興關仍有需要之公共設施用地，提升都市居民生活環境品質。三、本計畫於109年3月10日至109年4月9日辦理公開展覽作業，並分別於110年9月9日雲林縣都市計畫委員會專案小組會議，其計畫內容、變更案件以及人民團體陳情意見業經專案小組委員討論並獲致初步建議意見，據以修正計畫書圖後，提請本次委員會審議。本計畫變更案共計11案（詳表1），自公告徵求意見階段至公開展寬階段人民困體陳情意見共計9案（詳表3）。（本院卷第181頁）

4、綜上，本件「變更褒忠都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）案」係依據都市計畫法第26條、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第4款規定及內政部頒訂「作業原則」辦理，該計畫係由雲林縣政府擬定，並應報由內政部核定。即

被告機關並非系爭都市計畫之擬定機關，亦非屬核定機關，原告提起本件訴訟，請求被告應依據雲林縣都市計畫委員會第231次會議紀綠，明定期限辦理徵收補償事宜，自屬無據。

(二)系爭函文1及系爭函文2，並非行政處分：

原告於112年9月25日向雲林縣政府陳情，雲林縣政府以112年10月3日函檢附上揭會議紀錄予原告，並請被告依本次會議決議續行辦理。被告乃以系爭函文1復雲林縣政府，略謂：「三、旨揭地號屬於本鄉未徵收未開闢之都市計畫道路用地，其長年未徵收之議題非單一案件……。四、……本所仍將賡續辦理籌措經費事宜，俟財源足以負擔所需經費時，再辦理徵收相關事宜。」核其內容僅係機關內部間之函文，說明目前對於計畫道路徵收事宜，尚於籌措經費等事實，並非對人民所為直接發生法律效果之單方行政行為，非行政處分。原告復於112年11月21日及113年1月24日向國土管理署陳情，經國土管理署函轉雲林縣政府及被告妥處，被告以系爭函文2函復原告略謂：「三、……旨揭地號屬本鄉都市計畫8米道路，且鄰近住宅用地已有興建或興建中房屋，若解編勢必影響道路二側指定建築線及居民通行權益，亦造成交通系統之不完整性；是以旨揭地號應以辦理土地徵收並將道路完全開闢以利公眾通行。四、本所並非無視台端財產之權益，實是未徵收未開闢之都市計畫道路用地，其長年未徵收之議題非單一案件……但本所仍將賡續辦理籌措經費事宜，俟財源充足後，再辦理徵收相關事宜。」核該函文內容係被告陳述目前仍將賡續辦理籌措經費事宜，俟財源充足後，再辦理徵收相關事宜，屬觀念通知，亦非行政處分。

(三)原告依據雲林縣都市計畫委員會第231次會議紀綠，請求被告明定期限辦理徵收補償事宜，並無理由：

1、按土地徵收核准機關為內政部，需地機關僅得擬具徵收計畫書，向內政部聲請核准徵收，並無作成徵收處分之權限，人民尤無申請需地機關作成徵收土地處分之公法上請求權，此

觀上揭土地徵收條例第2條、第13條、第14條及第19條等規定自明。另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，是土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬國家與需用土地人間之函請土地徵收、以及國家與被徵收人間之徵收補償之二面關係，需用土地人與私有土地所有權人間不發生任何法律關係。而都市計畫劃設之道路用地，乃為都市計畫之整體發展，視實際需要所規劃而設置。私有土地經依都市計畫指定為道路用地者，依都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」係由政府以徵收、區段徵收或市地重劃方式取得，此為政府取得都市計畫公共設施保留地之規定，土地所有權人尚不得據此規定，請求徵收其土地。再者，有關土地徵收補償費之發給，依前開規定及說明，係需用土地人，申請徵收土地或土地改良物，經核准後，始由土地徵收之執行機關即直轄市或縣（市）主管機關為公告及將需用土地人繳交之補償費發給應領取補償費之人；自應以土地經需用土地人完成上開徵收手續後，直轄市或縣（市）主管機關方有轉發之義務；都市計畫法第49條第1項規定之地價補償亦然。因此土地徵收原則上只能基於有利於公共事業之公益需要，由國家依法令所定法定程序為之。亦即，土地徵收案件，只有國家才能擔任徵收權之主體，發動徵收程序，一般人民除法律別有規定外（如土地徵收條例第8條），尚無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權。

2、復按都市計畫係由主管行政機關依據都市現在及既往情況之認知，於進行調查、評估、分析、評價、預測在時間推移下都市未來發展形態及所追求之價值目標，就一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，

於改善居民生活環境及維繫世代發展等各方需求，以專業、多元、彈性及綜合之手段，事前就所設定之都市發展目標可能涉及之問題、有關之解決方法、步驟或措施等加以討論規劃，以實現其預設目標之計畫決定，此觀都市計畫法第1條、第3條及第5條規定可明。都市計畫之訂定及變更，依上開都市計畫法規定，原則會歷經計畫之擬定、公開展覽、舉行說明會、審議、核定或備案及發布實施等程序，且係在一定地區內就有關都市生活所需重要設施作有計畫之發展，並對土地使用作合理規劃，以改善居民生活環境，並促進有計畫之均衡發展，其中主要計畫所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則 ，性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性之計畫，視都市為整體，就有關都市發展的諸多因素，予以綜合考量。

3、依兩造所陳，系爭土地為褒忠鄉都市計畫之道路用地，因此系爭土地屬於都市計畫法第42條第1項第1款之公共設施用地。原告歷次陳情，請求就系爭土地辦理徵收或撤銷公共設施用地計畫，嗣經雲林縣都市計畫委員會第231次會議第四案「變更褒忠都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）案」審議，決議：「本案除下列各點意見外，其餘准照提案內容通過，並請依會議決議修正計畫書、圖後送業務單位函轉內政部審議，免再提會討論。另由表3「公告徵求意見階段至公開展覽階段」人民團體陳情意見綜理表之「研析意見回覆」欄記載：「建議未便採納。1、查陳情範圍埔崙段356-2、358地號為8M計畫道路，現況尚未開闢。2、參酌本專案都市計畫專案小組通案性建議，考量計畫道路檢討涉及道路通行功能以及毗鄰可建築用地指定建築線權益，須以地區交通系統進行全盤性考量與規劃，故建議納入定期通盤檢討辦理。」、「專案小組初步建議意見」欄則載明「有關研析意見回覆內容，依業務單位意見補充修正如下：涉及道路用地徵收之建議事項，建請道路主管機關辦理徵收相關事宜。」決議：「照專案小組建議辦理」。(本院卷第179-184頁)

4、查系爭土地經雲林縣都市計畫委員會第231次會議決議後仍維持為道路用地，並建請道路主管機關辦理徵收相關事宜，惟依前揭說明，系爭都市計畫應由雲林縣政府依會議決議修正計畫書、圖後，函轉內政部審議、核定後，由雲林縣政府發布實施，因此，系爭都市計畫於內政部核定確定前，尚未對外發生效力，自無賦予人民請求中央主管機關或地方主管機關辦理徵收之公法上請求權。又系爭都市計畫案目前在內政部國土管理署專案小組會議研討中，尚未送至內政部都委會審議，亦有被告114年2月14日褒鄉建字第0000000000號函可稽(本院卷第314頁)，再者，都市計畫法並無明文規定主管機關之辦理期限，是縱內政部已為審議、核定，原告請求被告應就系爭土地，依上揭雲林縣都市計畫委員會第231次會議決議，明定期限辦理徵收補償事宜，亦無理由。

(四)原告依據司法院釋字第400號、第747號解釋意旨，請求被告明定期限辦理徵收補償事宜，並無理由：

1、司法院釋字第400號解釋略以：「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公用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，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。」核其意旨，仍以國家應「依法律規定」辦理徵收而予補償，並無賦予土地具公用地役關係之所有權人得請求國家為徵收之權利，人民自不得依上開解釋作為請求權依據而向國家請求徵收。而系爭土地僅係編定為道路用地，現況並未開闢為道路使用，更遑論具有公用地役關係，其受限制之程度顯然輕於

既成道路，原告自難據此主張其有請求被告限期辦理徵收系爭土地之權利。

2、司法院釋字第747號解釋係認需用土地人因興辦土地徵收條例第3條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。該號解釋之原因案件，乃國家興辦事業之設施「已實際穿越」私人土地之上空或地下，顯與系爭土地僅編定為道路用地，實際上並未受到公共事業設施使用或供公眾使用之情形，並不相同。原告尚無從比附援引釋字第747號解釋意旨，作為請求被告限期辦理徵收系爭土地之權利。

3、國家在何種情形下得行徵收、徵收範圍與方式、徵收手段與程序等，係立法裁量範疇，關於現行土地徵收補償等規範闕漏，造成人民受有特別犧牲而未受國家補償，司法院多號解釋論明立法者應制定相關法律，然徵收補償事涉公共政策與國家財政之整體規劃，立法機關至今並無任何相關立法舉措，且土地徵收條例亦未相應修正，可證明立法者本身並無制定、修正相關法律之意思，此立法不作為已彰顯立法者對此係有意不予規定，尚難認定係屬土地徵收補償相關實體法規定不足之法律漏洞。

四、本件事證已臻明確，原告聲請向內政部國土管理署函調相關會議紀錄及進行情形，自無必要。又兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

五、綜上所述，本件原告提起課予義務訴訟請求撤銷系爭函文1、系爭函文2及訴願決定，並判命被告依據雲林縣都市計畫委員會第231次會議紀綠，明定期限辦理徵收補償事宜，並無理由，應予駁回。

伍、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　22　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　郭書豪

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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 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. 當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　22　　日

書記官　林昱妏