臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第52號

原　　告　張光榛

訴訟代理人　柯劭臻　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　吳俊煒
　　陳昭仁

　　林冠甫

上列當事人間都市計畫事件，原告不服內政部中華民國112年12月28日台內訴字第1120146353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、程序方面：

本件原告起訴時狀原記載訴之聲明為：一、訴願決定即內政部民國112年12月25日台內法字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）及原處分即被告112年8月22日府授都企字第1120239989號函(下稱系爭函文)均撤銷。二、被告對於原告112年8月18日的申請，應作成准予依臺中市都市計畫委員會（下稱都委會)第131次會議決議、內政部都委會第1008、1018次會議決議結論更正「變更石岡水壩特定區計畫（配合東勢-豐原生活圈快速道路工程）案」(下稱系爭計畫案)都市計畫圖及徵收計畫圖之行政處分，俾免原告坐落臺中市石岡區新金星段84、85地號土地（下稱84、85地號土地)及其上

改良物遭強制徵收拆遷補償（見本院卷第11頁）。嗣於113年5月7日準備程序期日將訴之聲明更正為：一、訴願決定及系爭函文均撤銷。二、被告對於原告112年8月18日的申請，應作成准予依臺中市都委會第131次會議決議、內政部都委會第1008、1018次會議決議結論更正系爭計畫案都市計畫圖及徵收計畫圖之行政處分，俾免原告所有坐落85地號土地及其上改良物遭強制徵收拆遷補償（見本院卷第235頁），本院自應以其更正後訴之聲明內容據以審判，先此敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

㈠原告因其所有坐落84、85地號土地位於被告110年8月10日府授都企字第0000000000號公告之系爭計畫案範圍內，乃於公開展覽期間向被告陳情請求將84、85地號土地排除於系爭計畫案工程用地範圍，經被告提送臺中市都委會110年12月22日第131次會議審議，決議酌予採納，將84地號土地排除於工程用地範圍，工程需求土地面積由223平方公尺減少為39平方公尺，計畫書圖並提送內政部都委會111年3月22日第1008次會議審議，決議除修正案名等事項外，其餘准照被告核議意見通過。

㈡被告旋以111年4月27日府授都企字第0000000000號公告公開展覽計畫書圖，原告復提出陳情請求將85地號土地部分之工程路線向北調整5公尺，經被告提送內政部都委會審議，並建議關於原告陳情部分未便採納，經內政部都委會111年8月30日第1018次會議審議，決議准照被告意見辦理，被告據以111年11月10日府授都企字第0000000000號公告發布實施系爭計畫案之計畫書圖。原告又以被告未依內政部都委會上開會議決議辦理修正計畫圖為由，提出112年8月18日行政申請書請求被告修正系爭計畫案之都市計畫圖及徵收計畫圖（下稱系爭申請案），經被告以系爭函文回復略以：系爭計畫案係依都市計畫法定程序審議、核定與發布實施，無原告申請

訂正事宜等語。原告不服，提起訴願，經內政部以訴願決定不受理。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

系爭計畫案經臺中市都委會第131次會議決議酌予採納原告陳情案，排除84地號於工程用地範圍，且排除生態魚池及部分景觀造景，惟仍有部分85地號土地在工程範圍內，需求面積由223平方公尺減少至39平方公尺，此決議經內政部都委會第1008次會議核定，更於內政部都委會第1018次會議決議重申在案。惟原告於111年9月間參與系爭計畫案徵收公聽會，發現被告辦理本件徵收，並未依臺中市都委會第131次會議決議所載「排除生態魚池及部分景觀造景」，徵收計畫圖所示拆除線範圍、建築改良物及農林作物徵收補償調查表所列均仍包括生態魚池及部分景觀造景。被告未依上開變更都市計畫決議意旨辦理更正徵收計畫圖以排除生態魚池及部分景觀造景，經原告於112年8月18日提出更正申請，被告作成系爭函文僅空泛指稱已酌予採納臺中市都委會第131次會議決議結論云云，自受理申請書逾2個月未更正計畫圖，自有應作為而不作為，致原告權利及法律上利益受損害情事，原告自得依都市計畫法第26條、第52條、土地徵收條例第3條、第13條之1等規定，提起本件課予義務訴訟等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及系爭函文均撤銷。

2.被告對於原告112年8月18日的申請，應作成准予依臺中市都委會第131次會議決議、內政部都委會第1008、1018次會議決議結論更正「東勢-豐原生活圈快速道路工程」都市計畫圖及徵收計畫圖之行政處分，俾免原告所有坐落85地號土地及其上改良物遭強制徵收拆遷補償。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

按都市計畫法第26條規定，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，僅得於通盤檢討時，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更；都市計畫定期通盤檢討實施辦法第16條規定，都市計畫發布實施後，人民申請變更都市計畫或建議，應彙集作為通盤檢討之參考，不得個案辦理。又經發布實施之都市計畫依法既不得隨時任意變更，故人民雖得隨時提出變更之建議，惟此乃供為參考之建議，擬定計畫機關雖依法必須彙整並於定期通盤檢討時參考，惟人民不因此取得申請變更都市計畫之公法上請求權。原告請求更正都市計畫圖、徵收計畫圖，惟系爭計畫案確依都市計畫法定程序審議、核定與發布實施，並無所謂申請更正事宜，參照最高行政法院111年度抗字第32號及109年度判字第290號裁判意旨，系爭函文僅係單純事實之敘述及理由之說明，性質上僅屬觀念通知，並非行政處分，且原告之請求僅供作都市計畫通盤檢討之參考，並無公法上請求權，被告無應作為而不作為之情事。又原告就被告111年11月10日府授都企字第0000000000號公告實施之都市計畫如有不服，應依行政訴訟法第237條之18以下規定向核定都市計畫之行政機關提起行政訴訟。原告提起本件課予義務訴訟，因欠缺訴訟權而屬當事人不適格等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」參據其立法理由載謂：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，以節省勞費，而符經濟之原則」「又原告之訴依其所訴事實，若無證據尚待調查審認，亦無法律上問題待釐清，在法律上顯然不能獲得勝

訴判決，即足以判斷在法律上顯無理由，且受理訴訟之行政法院得在訴訟進行中之任何階段，依據訴訟兩造無爭議且有充分證據足以證明其真實性之客觀事實，對之為法律涵攝，若涵攝結果已足確認對該客觀事實所為之規範評價，無法獲致原告起訴主張之權利，即屬在法律上顯無理由，並非須限於起訴當時在起訴狀記載之事實主張」等語（分別參見87年10月28日及111年6月22日修正之立法理由）。可見原告之訴縱具備起訴合法要件，然依其主張之主要事實觀之，並無證據待調查審認或必須釐清法律上爭議事項，即足以判斷原告起訴請求在法律上顯無理由者，為節省司法資源及當事人往返法院之勞費，以符合訴訟經濟原則，行政法院不經言詞辯論程序，逕以判決駁回之，自為法所許。

㈡次按「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。」固為行政訴訟法第5條第2項所明定。惟該條文係規範訴訟類型之程序性規定，並非實體行政法上之請求權基礎。所謂「依法申請」乃指實體行政法規範賦予人民得向行政主管機關申請作成行政處分之請求權基礎而言。故人民必須因其依法申請案件未獲滿足，始得進而提起課予義務訴訟救濟。再者，基於權力分立原則，人民與行政機關間之公法上權利義務關係，應由實體行政法規範形成，人民必須依法律規範意旨享有申請行政機關作成特定內容行政處分之公法上權利，而該權利尚未實現，行政法院始得判命該管機關應履行其義務。申言之，倘實體行政法未賦予人民申請行政機關作成行政處分之請求權者，基於依法行政原則，行政機關本不負有依其請求為履行之義務，行政法院本於依法審判原則，亦無由逾越司法權限創設之。

㈢觀諸都市計畫法第9條第3款、第12條第2款、第13條第2款、第18條、第19條第1項、第20條第1項第5款及第21條第1項、第2項等規定，可知國家為發展工業或為保持優美風景或因

其他目的而劃定之特定地區之目的而劃定之特定地區，係由直轄市、縣（市）（局）政府擬定特定區計畫，經辦竣公開展覽及舉行說明會等法定作業程序後，交由該管政府都市計畫委員會進行審議通過，而後連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之，其後將該核定之主要計畫書及主要計畫圖交由當地直轄市、縣（市）（局）政府完成發布實施程序。其核定處分機關為內政部，直轄市、縣（市）（局）政府僅屬擬定機關及後續執行機關，並非決定權限機關，亦無變更內政部核定處分內容之權限。

㈣又「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一次，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。」為都市計畫法第26條第1項所明定。人民雖得隨時對都市計畫提出變更之建議，惟此乃供為參考之建議，擬定計畫機關雖依法必須彙整並於定期通盤檢討時參考，遍稽現行都市計畫法及其相關子法，並未賦予土地所有權人得於都市計畫發布實施後，不於法定期間內提起救濟，尚享有申請變更之公法上請求權，況擬定機關對於內政部核定之特定區計畫亦不具擅自變更之權限(最高行政法院109年度判字第290號判決意旨參照)。

㈤此外，都市計畫法第52條規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。公有土地必須配合當地都市計畫予以處理，其為公共設施用地者，由當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所於興修公共設施時，依法辦理撥用；該項用地如有改良物時，應參照原有房屋重建價格補償之。」係規範各級政府於徵收私有土地或撥用公有土地時，須以都市計畫範圍為基準，不得妨礙當地都市計畫之規劃，其規範主體為各級政府，並非賦予人民有變更都市計畫書圖之公法上權益。

㈥另土地徵收條例第3條規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必

須者為限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。十、其他依法得徵收土地之事業。」第13條之1第1項規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、興辦事業之種類及法令依據。四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報告。七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。八、土地改良物情形。九、一併徵收之土地改良物。十、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。十一、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施。十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。十三、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。十四、被徵收土地之使用配置。十五、興辦事業概略及其計畫進度。十六、應需補償金額總數及其分配。十七、準備金額總數及其來源。十八、涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。十九、安置計畫。」上開規定亦係規範國家因公益需要，於興辦國家重大公共工程時，得徵收私有土地，而徵收之範圍，應以其事業所必須者為限之規定，以及就政府於辦理徵收時，徵收計畫書應記載並檢附相關證明文件之規範，其規範主體亦為政府機關，並非賦予一般人民變更都市計畫書圖之公法請求權。

㈦查原告所有坐落84、85地號土地位於被告以110年8月10日府授都企字第1100170467號公告公開展覽之系爭計畫案範圍內。原告於公開展覽期間向被告陳情請求將坐落84、85地號土地排除於系爭計畫案工程用地範圍，經被告提送臺中市都委會110年12月22日第131次會議審議，決議酌予採納，將坐

落84地號土地排除於工程用地範圍，且排除生態魚池及部分景觀造景，惟仍有部分坐落85地號土地在工程範圍內，需求土地面積由223平方公尺減少為39平方公尺，計畫書圖並提送內政部都委會111年3月22日第1008次會議審議，決議除修正案名等事項外，其餘准照被告核議意見通過，被告乃以111年4月27日府授都企字第1110087440號公告公開展覽變更後系爭計畫案計畫書圖。原告又提出陳情，請求將坐落85地號土地部分之工程路線向北調整5公尺，經被告研析認前已酌予採納陳情意見，有關坐落85地號土地之工程需求面積已減少至39平方公尺（實際面積應以地籍分割測量面積為準），若將工程路線向北調整5公尺，除須符合道路轉向彎道半徑之規定外，沿線路段之曲線設置亦須配合調整以符合公路路線設計規範，將新增沿線路段房屋拆除數，本案工程路線已進行嚴密且審慎檢討與綜合評估，經全面性考量提出最適當之路線方案，且屬拆遷最少方案，建議未便採納，並提送內政部都委會審議，經內政部都委會111年8月30日第1018次會議審議，決議准照被告意見辦理，被告據以111年11月10日府授都企字第1110292088號公告發布實施系爭計畫案之計畫書圖，並自坐落85地號土地逕為分割85-9地號土地辦理徵收，面積為39.06平方公尺等情，為兩造所不爭執，並有被告110年8月10日府授都企字第1100170467號公告、臺中市都委會第131次會議紀錄、內政部都委會第1008次會議紀錄、被告111年4月27日府授都企字第1110087440號公告、內政部都委會第1018次會議紀錄、被告111年11月10日府授都企字第1110292088號公告、東勢—豐原生活圈快速道路（第三標都市計畫土地）建築改良物調查表、農林作物調查表等各項證據資料影本存卷可查(分見本院卷第89至90頁、第92至139頁、第141至146頁、第148至154頁、第55至57頁)，堪認為真實。

㈧準此以論，系爭特定區計畫案係經內政部都委會審議通過後

，由內政部以111年10月28日臺內營字第0000000000號函核定，交由臺中市政府於111年11月10日公告，自000年00月00日生效在案（見本院卷第154頁），原告對於內政部核定系爭計畫案有具體損害其權益部分如有不服，本應於法定期間就該部分之核定處分提起救濟，其於救濟期間經過後，向非權限機關之被告申請變更，於法顯屬無據。

四、綜上所述，本件原告向被告提出系爭申請案（見本院卷第47至50頁），依都市計畫法第26條、第52條、土地徵收條例第3條、第13條之1等規定，請求被告作成修正已公告生效之系爭計畫案都市計畫圖及徵收計畫圖之行政處分，核非屬依法申請之案件，明顯欠缺公法上請求權，其訴請判命如前訴之聲明所示，即屬顯無理由，自無從准許。

五、結論：本件原告之訴為顯無理由，爰不經言詞辯論，逕行判決駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　26　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

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　　8　　月　　26　　日

書記官　詹靜宜