最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第357號

抗　告　人　柯錫佳

訴訟代理人　林亮宇　　律師
　　周佳慧　　律師

上列抗告人與相對人高雄市政府地政局間地上物拆遷補償事件，抗告人對於中華民國114年8月5日高雄高等行政法院114年度訴字第130號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、爭訟概要：

㈠高雄市政府於民國99年3月1日以高市府都一字第0990010000號公告發布實施「變更高雄市都市計畫主要計畫（配合交通部臺鐵捷運化至高雄市區鐵路地下化計畫）案（第二階段：站區及站東）」（下稱系爭變更都市計畫主要計畫），並於99年3月2日以高市府都一字第0990011497號公告發布實施「擬定高雄市都市計畫細部計畫（配合交通部臺鐵捷運化至高雄市區鐵路地下化計畫）案（第二階段：站區及站東）」（下稱系爭細部計畫），依該公告計畫書規定，該區域應以市地重劃方式辦理整體開發。高雄市政府遂劃設高雄市第71期市地重劃區，並擬具高雄市第71期市地重劃區市地重劃計畫書，報經內政部核定後，以105年2月23日高市府地發字第10500734501號公告（下稱105年2月23日公告）上開重劃計畫書、圖，並於105年3月1日起至同年3月31日公告期間屆滿後實施。嗣高雄市政府循重劃程序於107年3月15日以高市府地發字第10770325900號公告（下稱107年3月15日公告）第7

1期市地重劃區之土地分配各項圖冊，公告期間自107年3月26日起至同年4月25日止。抗告人為重劃前○○市○○區（下同）○○段00、00-0地號土地所有權人，經重劃後確定分配為○○段00地號土地【下稱系爭土地，又抗告人不服土地分配結果所提行政訴訟，因訴願逾期經高雄高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第377號以起訴不合法裁定駁回，遞經本院113年度抗字第130號裁定駁回抗告而告確定】，並於109年11月20日辦理權利變更登記，其後，抗告人於111年8月2日出售系爭土地移轉登記予訴外人陳天保等2人。

㈡抗告人於113年1月19日（相對人收文日期）以補償費申請書，向高雄市政府請求給付自107年3月15日分配結果公告期間屆滿日即107年4月26日起，至109年11月20日系爭土地登記為其所有之日止，共計2年6月又24天無法就系爭土地進行處分所受損失之補償費用合計新臺幣（下同）148,866,667元，經相對人113年1月29日高市地政發字第11370126200號函（下稱系爭函文）復抗告人略以：「主旨：有關台端所陳本市第71期市地重劃區重劃後○○段00地號土地補償費148,866,667元乙案，請查照。說明：……二、依市地重劃實施辦法規定，公辦市地重劃作業程序，依序為選定重劃區、公告重劃計畫書、辦理禁止土地移轉及禁建等事項、現況調查及拆遷補償、工程設計及施工、查定地價、計算負擔及分配設計、分配結果公告及異議處理、土地改良物或墳墓拆遷補償、地籍整理及地價換算、權利變更登記、交接及清償、抵費地處理等。本市第71期市地重劃區相關作業皆依上開程序辦理。臺端所請，依法無據，歉難辦理。」抗告人不服，提起訴願，經決定不受理，遂提起行政訴訟，並聲明：㈠先位聲明：1.系爭函文及訴願決定撤銷；2.相對人應作成給付抗告人148,866,667元及自113年1月18日起至給付日止，按年息5%計算之利息之行政處分。㈡備位聲明：1.系爭函文及訴願決定撤銷；2.相對人應給付抗告人148,866,667元及自113年1月18日起至給付日止，按年息5%計算之利息。經原審

114年度訴字第130號裁定（下稱原裁定）駁回，遂提起本件抗告。

三、抗告意旨略謂：㈠憲法財產權之保障不限於所有權遭國家剝奪，若國家雖未剝奪人民土地所有權，但限制人民使用、收益、處分，而已逾越社會責任所應忍受範圍形成特別犧牲，國家仍應給予相當補償（司法院釋字第813號解釋、本院110年度上字第608號判決意旨參照），故原裁定逕以抗告人未喪失土地所有權，仍可與他人進行買賣行為，自無請求徵收或補償之權利云云，顯不當將所有權能限縮於買賣行為，且未附理由即認定相對人行為非屬依法行使公權力，認事用法顯有違誤。㈡市地重劃分配結果倘有經異議，經調處或裁決結果仍維持原公告結果或變更原公告結果之行政處分，經書面通知送達相關土地所有權人後，土地所有權人如逾救濟期間未提起訴願等行政救濟時，其土地分配結果確定，差額地價應繳、應領之公法上請求權可行使之時點應自調處或裁決結果確定時起算；如當事人提起訴願等行政救濟時，差額地價應繳、應領之公法上請求權可行使之時點應自訴願或行政訴訟判決確定時起算（內政部103年8月18日內授中辦地字第1036651744號令參照）。本件抗告人既曾不服土地分配結果而提起行政訴訟，並經本院113年度抗字第130號裁定認定高雄市政府就抗告人之異議乃以107年5月3日高市府地發字第10702256700號函復查處結果乙情，則高雄市政府第71期市地重劃土地分配結果確定日即不可能為107年4月26日，是相對人斯時就土地分配結果之認定、土地分配結果之公告、地價換算、權利變更登記等市地重劃作業已有嚴重違誤，則系爭函文載稱高雄市第71期市地重劃區相關作業皆係依市地重劃實施辦法規定之程序辦理，抗告人所請，依法無據等語，即已對抗告人產生規制，故原裁定認定系爭函文僅為觀念通知，亦有違誤云云。

四、本院查：

㈠按行政訴訟法第107條第1項第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，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，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。（第2項）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。」又所稱「依法申請之案件」，係指法令有賦予人民請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權。是人民依此規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回或怠為處分為要件。倘對非屬「依法申請之案件」提起課予義務訴訟，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。又當事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循序向行政法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因有行政訴訟法第107條第1項第2款至第10款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所依附，自得一併裁定駁回。

㈡次按司法院釋字第400號解釋意旨略以：「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。……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，形成因公益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。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。」係指既成道路符合一定要件而成立公用地役關係時，有關機關應依據法律辦理徵收或給予相當補償，尚非賦予土地具公用地役關係之所有權人主動請求國家為徵收之權利。又司法院釋字第747號解釋文略謂：「人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。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。……同條例第11條……第57條第1項規定……未就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有所規定，與上開意旨不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」而該解釋理由書第3段明白揭示：「憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第15條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第440號解釋參照）。國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失；如徵收地上權，人民亦得請求合理補償所減損之經濟利益。」另司法院釋字第813號解釋文亦載以：「文化資產保存法第9條第1項及第18條第1項關於歷史建築登錄

部分規定，於歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未以取得土地所有人同意為要件，尚難即認與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違。惟上開情形之土地所有人，如因定著於其土地上之建造物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。……」此均係肯認於國家機關「依法行使公權力」（即國家公權力之合法作用）致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。

㈢再依都市計畫法第42條、第48條、平均地權條例第56條、第60條第1項、第3項、第60條之1及平均地權條例施行細則第81條暨平均地權條例第56條第4項授權訂定之市地重劃實施辦法第20條、第21條第1項規定可知，所謂「公辦市地重劃」係指主管機關依照都市計畫之規劃內容，將都市一定範圍內之土地，全部重新加以規劃整理，興辦各項公共設施，並於扣除參與重劃土地所有權人之法定共同負擔公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃費用與貸款利息等所需土地後，依都市計畫之規定將原有土地予以交換分合，使其成為形狀整齊之土地，再重新分配予土地原所有權人之一種實現都市意象之整體開發方式（或工具）。主管機關於都市開發過程，除必須將因重劃所生之利益與不利益，依據比例原則予以一併考量並據以分配之外，尚須遵守重劃法上「價值擔保原則」之意旨，亦即重劃區內每一土地所有權人於重劃完成後所能配得土地，均須依其重劃前之土地價值為基準，且該兩土地之價值須謹守一定關聯性。換言之，重劃後所獲分配土地的價值，應高於或至少不低於重劃前原土地的價值，不致使土地所有權人受有價值之減損；土地所有權人若因實施重劃而生增值者，主管機關可透過「平等利得原則」予以增值汲取，亦即經由公共設施用地及重劃費用負擔方式為之。因

此，參與市地重劃之各土地所有權人因原有土地交換分合而取得重劃後土地，在此重劃期間，縱然因重劃之故而有自由使用、收益之限制，惟此並無逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲之情事可言，故與前揭司法院釋字第400號、第440號、第747號或第813號解釋意旨，或係符合一定要件而成立公用地役關係者，致所有權人對土地已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益；或係國家機關「依法行使公權力」（即國家公權力之合法作用）致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），而有可能逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲，國家應予以「合理補償」之情形不同。

㈣經查，高雄市政府依據99年3月1日公告發布實施之系爭變更都市計畫主要計畫及系爭細部計畫，應以市地重劃方式辦理整體開發，遂劃設高雄市第71期市地重劃區，並擬具市地重劃計畫書，報經內政部核定後以105年2月23日公告實施，嗣高雄市政府循重劃程序以107年3月15日公告第71期市地重劃區之土地分配結果暨各項圖冊，公告期間自107年3月26日起至同年4月25日止，抗告人原有○○段00、00-0地號土地，重劃後確定分配為系爭土地等情，有系爭變更都市計畫主要計畫書、系爭細部計畫書、105年2月23日公告、107年3月15日公告、抗告人之第71期市地重劃區重劃前後土地分配清冊附卷可稽。準此，抗告人原有重劃前土地，因重劃程序經交換分合而重行分配系爭土地予抗告人，而自107年4月26日土地分配結果確定至109年11月20日辦理權利變更登記，此過程固然歷經2年6月又24天，惟此係因前揭重劃法令規定所致，尚與抗告人所主張之司法院釋字第400號、第440號、第747號解釋係針對成立公用地役關係之既成道路或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，應否辦理徵收給予補償及司法院釋字第813號解釋係就被登錄為歷史建築，致所有權人就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，應否以金錢或其他適

當方式給予土地所有人相當之補償等爭議無涉，抗告人援引與本件事實不相干之司法院解釋申請補償自107年3月15日分配結果公告期間屆滿日即107年4月26日起至109年11月20日系爭土地登記為其所有之日止，共計2年6月又24天無法就系爭土地進行處分所受損失之補償費用合計148,866,667元，即屬欠缺公法上請求權。從而，抗告人先位聲明就此非依法申請之事件提起本件課予義務訴訟，觀諸前揭規定及說明，其起訴核屬不備訴訟要件，且依其情形無從補正，故原裁定認其起訴不合法予以駁回，即無不合。抗告論旨仍執前詞及與本件爭議無涉之土地分配結果確定日為由，就先位之訴部分請求廢棄原裁定，為無理由，應予駁回。又抗告人上開請求既無公法上請求權存在，則相對人以系爭函文回復，核其性質僅為單純之事實敘述或理由說明，自非屬行政處分，故抗告人備位聲明第1項，以非行政處分之系爭函文為程序標的，請求撤銷，核屬起訴不備要件，且不能補正，則抗告人此部分之起訴即非合法，應予駁回。至抗告人備位聲明第2項，原裁定審認該聲明係依行政訴訟法第7條規定合併請求賠償，非可單獨提起之行政訴訟，故因備位聲明第1項不合法而失所依附，應併予駁回，經核尚無不合。抗告人仍以系爭函文已產生規制力為由，請求廢棄原裁定，為無理由，應予駁回。

㈤綜上，原裁定駁回抗告人之訴，依上開規定及說明，均無不合，抗告意旨仍執其一己主觀之見解指摘原裁定違法，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　11　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　林　秀　圓

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　11　　日

書記官　蕭　君　卉