臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第193號
114年2月13日辯論終結

原　　告　邱淑芬
　　陳勇全

共　　同
訴訟代理人　涂逸奇　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　王柏棠
　　謝易佑
　　曾國益

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國111年12月28日台內訴字第1110055430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、本件經過：

㈠、坐落改制前臺北縣中和市（下稱中和市。現改制為新北市中和區）員山段（下同）245、246、248、249、251等地號土地（下以地號稱之，下合稱系爭土地）為中和都市計畫案之道路用地，係屬早期中和市員山路拓寬工程範圍，前經改制前臺北縣中和市公所（下稱中和市公所。現改制為新北市中和區公所，下稱中和區公所）於69年間與原所有權人協議無償提供使用，惟迄今未辦理產權登記。嗣245地號土地，以登記原因為拍賣，於101年6月21日移轉登記予原告邱淑芬；246、248、249、251等地號土地，以登記原因為買賣，於10

1年11月30日移轉登記予訴外人李慈琴，嗣以登記發生日期為111年4月26日、原因為買賣，於111年5月9日移轉登記予原告陳勇全。

㈡、原告邱淑芬前於101年11月21日向被告申請246、248、249、251等地號土地之新北市政府都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（下稱證明書），經被告核發101年11月21日中工都字第1010004288號證明書（下稱101年11月21日證明書），上載系爭土地屬公共設施保留地，土地取得方式為「征購」。嗣訴外人樸拓地產有限公司（下稱樸拓公司）另於104年4月10日向被告申請系爭土地之證明書（下稱樸拓公司申請書），經被告核發104年4月13日中工都字第10400000684號證明書（下稱104年4月13日證明書），則載明系爭土地非屬公共設施保留地，69年以不徵收工程受益費，同意無償提供作道路使用。原告邱淑芬及李慈琴不服104年4月13日證明書，循序提起行政訴訟，經本院以105年度訴字第105號判決駁回確定。

㈢、原告陳勇全於111年2月23日以自己名義向被告申請系爭土地之證明書（下稱111年2月23日申請書），經被告核發111年7月20日中工都字第1110000280號證明書（下稱原處分）予原告陳勇全，土地使用分區（或公共設施用地）欄載明：道路用地，並於備註欄記載：「公共設施用地土地取得（開發）方式為『都市計畫書未明文規定』，非屬公共設施保留地」。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠、系爭土地屬公共設施保留地，原處分及訴願決定認定有誤：

1.原所有權人江進賢雖曾在中和市員山路拓寬工程道路用地無償提供同意書（下稱系爭同意書）蓋印，然江進賢出具同意書之對象係仕紳組成之促進會，非需地機關及中和市公所，可見江進賢僅提供土地鋪設道路，並無與中和市公所間成立贈與關係，系爭土地雖經江進賢同意無償提供使用，然中和市公所並未依法取得系爭土地所有權，系爭土地仍屬公共設

施保留地。訴願決定認定中和市公所取得合法使用權，現已開闢作為道路使用，難認系爭土地為公共設施保留地云云，顯有違誤。

2.被告前曾以系爭土地於69年起即以不徵收工程受益費，認定已由被告取得而非屬公共設施保留地。然依據60年1月19日之工程受益費條例第14條第1項規定，系爭土地早已於62年10月5日發佈實施中和都市計畫案時規劃為道路用地之公共設施用地，免徵工程受益費，並非自69年後不徵收工程受益費。

3.依上，系爭土地因江進賢同意無償提供使用並無成立贈與契約，而免徵工程受益費或免徵土地相關稅賦均係依法為之，並非對價補償關係。系爭土地尚未由被告依法取得，仍具保留性質，屬於公共設施保留地，原處分及訴願決定均有違誤。

4.另於臺灣高等法院108年度上國字第2號國家賠償事件中，原告邱淑芬及李慈琴交付108年5月24日終止中和區公所對系爭土地之使用權聲明書（下稱系爭聲明書）給中和區公所收受，嗣被告即依聲請核發108年5月29日中工都字第1080000706號證明書（下稱108年5月29日證明書），並於備註欄記載：「本證明書不加註土地取得（開發）方式，全部為公共設施保留地」。

5.綜上，原地主江進賢曾於系爭同意書蓋章，惟未有任何地主同意辦理所有權移轉登記，可見地主並無贈與及移轉所有權之意思，復經原告邱淑芬、李慈琴與中和區公所達成和解，並核發108年5月29日證明書。被告現又將系爭同意書曲解為協議捐贈而生贈與效力，並認定系爭土地不具保留性質，實在不合理等語。

㈡、並聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對原告陳勇全111年2月23日之申請，應作成准予核發系爭土地為公共設施保留地之土地使用分區證明書之行政處

分。

3.被告對原告邱淑芬應核發245地號土地為公共設施保留地之土地使用分區證明書之行政處分。

三、被告答辯略以：

㈠、系爭土地經中和市公所辦理協議捐贈，經當時地主江進賢簽具系爭同意書，贈與契約效力要件成立且交付土地供政府開闢作道路合法使用，已不具保留性質，非公共設施保留地。

㈡、原告陳勇全於111年4月7日以李慈琴及原告邱淑芬之代理人身分申請系爭土地之證明書，經被告所屬城鄉發展局以111年4月20日新北城開字第1110696888號函復前揭人等系爭土地非屬公共設施保留地，足證原告陳勇全於246、248、249、251地號土地買賣過戶前，已知系爭土地非屬公共設施保留地。

㈢、中和區公所於111年2月23日所核發之中工都字第1110000280號證明書（下稱111年2月23日證明書），逕自將非公共設施保留地改為公共設施保留地。公共設施保留地認定，屬被告之權限，並不在委任中和區公所範圍內，中和區公所針對系爭土地逕為核判系爭土地註記更改為公共設施保留地，逾越委任授權範圍，缺乏事務權限，為無效之處分，縱未達重大明顯之瑕疵，但基於錯誤之事實認定及違反法律規定，該違法處分自得撤銷。

㈣、原告早已於贈與契約成立並交付土地時，喪失系爭土地所有權，卻提出不正確資料即系爭聲明書，誤導中和區公所陷於錯誤而做出錯誤之行政處分，其信賴不值得保護。

㈤、111年2月23日證明書，自始未曾送達或通知原告邱淑芬本人，自無對其發生任何效力。

㈥、並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠、應適用之法令及說明：

1.都市計畫法第23條第3項規定：「細部計畫核定發布實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割

測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。」第42條第1項第1款規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」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。」

2.次按都市計畫法第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」第6條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」足見公共設施用地均應配合都市長期發展需要而劃設，而經預為劃定並依法公布實施後，所有公共設施並非於短期內均能投資興建完成，故都市計畫法第17條規定，應就計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，斟酌需要之先後緩急，來擬定都市計畫之實施進度，分期分區作有計畫之建設發展，以完成公共設施；對於劃定為後期或暫緩建設發展地區，公共設施自得暫緩辦理，無需立即為用地之取得；但為避免土地所有權人私權之任意行使，而為與公共設施計畫相背馳之不當發展利用，乃劃設公共設施保留地，政府保留將來徵收或強制收買之權力，並藉法律限制土地所有權人之高度使用，以便將來用地之取得。又因公共設施保留地之使用限制，導致土地利用價值減損，使土地不易出售讓與，國家就土地所有權人因此所受損失之特別犧牲，乃以徵收地價加成補償（都市計畫法第49條）、免徵土地賦稅（都市計畫法第50條之1、土地稅法第19條、第22條、第39條）、容積移轉（都市計畫法第83條之1第1項）等方式予以補償。質言之，都市計畫法所稱之「公共設施保留地」，依前述都市計畫法第48至51條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第

42條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言（最高行政法院100年度判字第1263號判決、91年度判字第1002號判決意旨參照）。如已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，自非屬公共設施保留地（最高行政法院100年度判字第517號判決參照）。

3.內政部87年6月30日台內營字第8772176號函釋：「……一、查都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第四十八條至第五十一條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第四十二條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地。…」內政部93年5月17日台內營字第09300841572號函附會議紀錄：「……七、結論：……（二）……復按最高法院八十五年台上字第三八九號判例略以：『……。在土地買賣之情形，倘出賣人已交付土地與買受人，雖買受人之所有權移轉登記請求權之消滅時效已完成，惟其占有土地既係出賣人本於買賣之法律關係所交付，即具有正當權源，原出賣人自不得認係無權占有而請求返還』，是以，經政府協議價購之土地，雖尚未辦理產權移轉登記，其買賣法律關係仍存在，政府仍有合法土地使用權，依前開八十七年六月三十日函釋，已非保留供政府或公用事業機構取得開闢，並已不具保留性質，尚難認定為公共設施保留地。……」內政部102年9月11日台內營字第1020299107號函釋略以：「……說明：……三、……贈與公共設施用地行為事實如適用民法債編89年5月5日修正施行前之規定，贈與契約成立，且已交付土地，供政府開闢為公共設施使用，政府非屬無權占有，而有合法之使用權，該公共設施用地依前開本部87年6月30日函釋，已非保留供政府取得開闢，並已不具保留性質，尚難認定為公共設施保留地。」經核上開函釋內容，係內政部作

為都市計畫法之中央主管機關，對於公共設施保留地所為闡釋，並無違反都市計畫法之情形，自得援予適用。

㈡、如本件經過欄所載事實，有系爭土地103年1月6日土地登記第二類謄本（本院105年度訴字第105號事件本院卷〔下稱105訴105號本院卷〕第14至18、63至67頁，本院卷第329至333頁）、系爭土地105年2月9日土地建物查詢資料（105訴105號本院卷第105至109頁）、系爭土地111年11月3日土地異動索引查詢資料（本院卷第177至185頁）、系爭土地111年11月3日土地建物查詢資料（訴願卷第42至46頁，本院卷第187至191頁）、系爭同意書（訴願卷第75頁，105訴105號本院卷第123、169、194頁，本院卷第91頁）、中和市公所69年1月29日六九北縣中財字第4612號函（下稱中和市公所69年1月29日函。見105訴105號本院卷第124、170、195頁，本院卷第93頁）、中和市公所69年4月25日69北縣中民字第20329號函（下稱中和市公所69年4月25日函。見105訴105號本院卷第125、171、196頁，本院卷第95至96頁）、中和員山路拓寬工程征收土地清冊（訴願卷第29至30頁，105訴105號本院卷第243至259頁）、系爭土地地籍圖（訴願卷第28頁）、101年11月21日證明書（105訴105號本院卷第19、68、111頁）、樸拓公司申請書（105訴105號本院卷第26頁）、原告邱淑芬103年4月14日授權書（105訴105號本院卷第28頁）、李慈琴103年4月14日授權書（105訴105號本院卷第29頁）、104年4月13日證明書（105訴105號本院卷第30、79、110頁）、108年5月29日證明書（本院卷第155頁）、111年2月23日申請書（本院卷第353頁）、111年2月23日證明書（訴願卷第35頁，本院卷第157頁）、原處分（訴願卷第95頁，本院卷第15、49頁）、內政部111年12月28日台內訴字第1110055430號訴願決定（下稱訴願決定，訴願卷第97至102頁，本院卷第17至22、63至68頁）在卷可稽，此部分之事實，堪以認定。

㈢、中和市公所69年1月29日函略以：「本所拓寬員山路工程征用土地請自69年上期起停徵有關賦稅（附土地清冊乙份），……」等語，有該函在卷可稽（105訴105號本院卷第124、170、195頁，本院卷第93頁）；中和市員山路拓寬協進委員會主任委員檢送部分地主同意書予中和市公所，有系爭同意書在卷可稽（訴願卷第75頁，105訴105號本院卷第123、169、194頁，本院卷第91頁）；中和市公所69年4月25日函略以：臺端等所有坐落員山路拓寬工程地段土地依據員山路拓寬工程無償提供促進委員會之協議已同意無償提供與改制前中和市公所使用，為辦理減免有關稅賦及需用土地所有權之移轉，請於69年4月28日起至同年5月10日止，攜帶相關證件至永立代書事務所洽辦等語，有中和市公所69年4月25日函（105訴105號本院卷第125、171、196頁）、同日號函稿（訴願卷第73至74頁，本院卷第95至96頁）存卷可佐；系爭土地屬員山路拓寬工程徵收之範圍，有中和員山路拓寬工程征收土地清冊在卷可稽（訴願卷第29至30頁，105訴105號本院卷第243至259頁）；參以訴外人林宜賢曾於102年10月17日申請證明書需加註公共設施保留地，經中和區公所以102年10月23日新北中工字第1022084057號函（下稱中和區公所102年10月23日函）復略以：「主旨：有關69年間透過地方士紳成立促進委員會協議取得土地無償同意書，未完成捐贈登記，是否屬都市計畫公共設施保留地……說明：二、本案為員山路拓寬工程，當年其中所有權人自動發起以免徵稅賦及工程受益費與工程範圍內所有權人協議，取得土地無償同意書後交與本所使用，並由本所委聘代書將產權轉移登記為公所。三、檢送土地無償同意書、通知函、簽及臺北縣稅捐稽徵處中和分處函等資料供參。」等語，此有中和區公所102年10月23日函存卷可參（105訴105號本院卷第126頁）；系爭土地係經當時所有權人江進賢同意無償提供使用，此有江進賢用印出具之系爭同意書可稽（訴願卷第75頁，105訴105號本院卷第123、169、194頁，本院卷第91頁），足見當年

該拓寬工程範圍之土地所有權人自動發起以免徵稅賦及工程受益費與中和區公所協議捐贈，出具道路用地無償提供同意書供員山路拓寬工程道路使用，系爭土地經土地所有權人出具系爭同意書而允受使用，且事實上亦開闢為道路供拓寬員山路之用迄今，已無留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得後，按原目的使用可言，系爭土地已不具保留性質，自非公共設施保留地。從而，被告以系爭土地為道路用地，公共設施用地土地取得（開發）方式為都市計畫書未明文規定，非屬公共設施保留地為由，在證明書備註欄記載「非屬公共設施保留地」，尚無違誤，原告請求命被告作成准予核發系爭土地為公共設施保留地之證明書之行政處分，自無理由。又系爭土地因所有權人協議捐贈而且無償提供，且已開闢為公共設施（道路）使用，即使尚未辦理所有權移轉登記，也不會改變該土地非屬公共設施保留地之性質。原告以系爭土地尚非被告所有，主張仍屬公共設施保留地云云，自無可取。

㈣、按課予義務訴訟是請求行政法院命行政機關應作成行政處分或應作成特定內容行政處分的訴訟。課予義務訴訟制度的設計，是在對人民依法向行政機關申請而未獲核准之案件提供救濟管道，所著重的並非行政機關是否已就該申請案作成否准之行政處分，而是人民就其依法申請案件最終是不是能獲得准許，而達到權利保護的功能。行政訴訟法第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。」可見，必須是人民就其依法申請之案件，行政機關怠為行政處分或為否准之行政處分，人民

才可以依上述規定提起課予義務訴訟，是如果人民未提出申請，即非所謂依法申請，其據以提起行政訴訟法第5條規定之訴訟，即於法未合。查111年2月23日申請書記載略以：「申請人：陳勇全；聯絡人：陳勇全；申請地號：245、246、248、249、251」等語，有111年2月23日申請書存卷可佐（本院卷第353頁），足見申請人填載原告陳勇全，未填載原告邱淑芬，亦未記載原告陳勇全為原告邱淑芬之代理人，是以，111年2月23日申請書之申請人為原告陳勇全，原告邱淑芬就245地號土地部分並未依法提出申請，其提起本件課予義務訴訟，即非適法。

㈤、按行政訴訟法第5條規定，已如前述，是認為權利或法律上利益受違法損害者，始提起課予義務訴訟。查245地號土地所有權人為原告邱淑芬，有上開該地號土地登記第二類謄本在卷可稽，是原告陳勇全並非245地號土地所有權人，未因原處分而受有何權利之損害或法律上之不利益，其就245地號土地部分訴請備註記載為公共設施保留地，自無理由。

㈥、至原告主張原告邱淑芬及李慈琴交付系爭聲明書給中和區公所，被告遂核發108年5月29日證明書記載略以：全部為公共設施保留地等語，111年2月23日證明書記載略以：全部為公共設施保留地等語，前開證明書與原處分認定不同，原處分核發有問題云云。惟系爭土地非屬公共設施保留地，原處分尚無違誤，已如前述，過往核發之證明書記載有無違誤，非本件審理範圍，亦不影響原處分記載之正確性，附此敘明。

五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告系爭土地證明書申請案，所為非屬公共設施保留地之決定，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如其聲明所示，均無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、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　　114　　年　　3　　月　　6　　日

審判長法　官 蘇嫊娟

法　官 魏式瑜

法　官 林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
㈡非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二

形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　6　　日

書記官　王月伶