臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第575號
113年11月7日辯論終結

原　　告　林邦興
被　　告　交通部觀光署北海岸及觀音山國家風景區管理處

代　表　人　陳煜川（處長）
訴訟代理人　孫丁君律師
　　趙天昀律師

上列當事人間損失補償事件，原告不服交通部中華民國112年3月24日交訴字第1120002637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：

行政訴訟法第113條第1、3項規定：「（第1項）原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有礙者，不在此限。（第3項）訴之撤回，應以書狀為之。但於期日得以言詞為之。」第111條第1項及第3項第2款規定：「（第1項）訴訟送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」。本件原告於起訴時聲明：「一、被告交通部民國112年3月24日交訴字第1120002637號訴願決定（下稱訴願決定）及交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處（下稱北觀處）111年12月8日北觀企字第1119904340號函（下稱原處分）均撤

銷。二、請求被告應補償原告新臺幣（下同）892,159元」（本院卷第153頁）；嗣於113年2月27日準備程序時當庭追加北觀處為被告，並於113年6月4日行準備程序時當庭表示撤回對被告交通部之訴訟，有上開期日之準備程序筆錄、撤回起訴狀在卷可稽（本院卷第167、246、251頁），又於113年7月23日準備程序時變更聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告北觀處應補償原告1,338,979元。」（本院卷第377至378頁）經核原告撤回被告交通部無礙於公益之維護，又其訴訟標的之請求雖有變更，但請求之基礎不變，本院認其所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

二、事實概要：

原告所有座落新北市石門區石門洞段101、107、106、104、105、108地號土地（下稱系爭土地），經改制前臺北縣政府民國86年10月1日所公告發布實施之「變更石門都市計畫（第二次通盤檢討）書」，由保護區、漁港用地變更為港埠用地。原告於111年10月25日以請求書（下稱系爭申請書）主張略以：改制前臺灣省政府交通處旅遊事業管理局將新北市石門洞闢建遊艇碼頭，將周圍相鄰之私有地劃設為港埠用地，以利之後觀光投資計畫區整體發展需要，後續由被告分期徵收及拆除補償營業場所地上物，迄今逾25年並無實質推進計畫落實，土地所有權人承受長期不利益之犧牲，交通部部觀光局（改制後為交通部觀光署，下稱觀光署）應給付損失補償等語。觀光署以111年10月28日觀技字第1110009732號函請被告妥處逕復。經被告審認後以原處分復略以：按都市計畫法第4條規定，原告所提損失補償之請求，因涉及都市計畫通盤檢討、徵收開闢、公共設施保留地利用等相關法令，被告非擬定都市計畫之主管機關，且石門遊艇碼頭周邊非屬被告經管之公有土地，爰依行政程序法第172條規定，移新北市政府城鄉發展局妥處等情。原告不服原處分，提起訴願，經交通部訴願決定不受理後，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告所有系爭土地約於30年前，因規劃闢建遊艇碼頭，而劃設為港埠用地。被告遲未承租或協議價購，且原告原本為營業的餐廳遭拆遷徵收，生計受損失，受有侵害產生不利益。又被告未經原告同意擅自設置公車停靠站牌，置放石坐墩及植株，舖設水泥通道等侵權行為，致原告土地受有侵害而產生不利益，均為原告之特別犧牲，被告須以金錢補償原告。系爭土地變更為港埠用地後，依都市計畫法第53條規定，若要進行買賣，尚須經新北市政府許可，是原告對土地之使用權益已受限，遭受不法行政行為侵害。被告未按計劃執行改造落實觀光政策，其單方行政行為侵害原告謀生營業之經營權益，行政行為偏頗且有差別待遇疏有未當。原告所有系爭土地長期受有不利益之特別犧牲，自得依司法院釋字第747號、第400號、第440號解釋，因公益而受特別犧牲享有補償請求權。本件個案特殊且有立法疏漏，造成個案無法實際請求損失補償，但可類推相似的法律規範，提供人民訴請法院實現其權利的機會，促使機關單位有行政反省的檢討機制，以實現土地公平正義。

2.原告依照全國財產稅總歸戶財產查詢清單之房地產現值金額欄位計算，請求補償金額892,159元。另依地政司土地及改良物營業損失補償基準第6點第3款計算，請求營業面積損失補償共677平方公尺，共446,820元。合計被告應補償原告1,338,979元。

㈡聲明並求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應補償原告1,338,979元。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本件原告係以系爭土地經劃設為港埠用地，迄今逾25年未開發致蒙受長期不利益之犧牲，請求損失補償，然此涉及都市計畫通盤檢討、公共設施用地徵收開闢、公共設施保留地利用方式等都市計畫相關法令之說明，屬都市計畫法主管機關

即新北市政府之權責範圍，與被告無關。本件原告以被告為損失補償之請求對象，為當事人不適格，原告起訴顯非適法，應予駁回。

2.按司法院釋字第400號、第440號、第747號解釋之案件情形，與本件原告請求損失補償事件尚屬有別，不應相提並論。原告援引上開解釋意旨進而向被告請求損失補償，自屬無據。

3.本件原告並無損失，不得請求損失補償：

⑴「變更石門都市計畫（第二次通盤檢討）書」第2章發展現況及檢討分析，雖載有「肆、土地使用」之「七、保護區：……本次檢討配合實際發展需要變更部分如下：……（二）配合省旅遊局『北海岸風景區細部規劃及設計』變更石門洞及其附近部分保護區為公園。（三）配合『石門船澳擴建工程計畫』變更石門船澳附近部分保護區為港埠用地。…」及「伍、公共設施」之「五、漁港用地：現行計畫之石門船澳劃設為漁港用地，本次檢討配合『石門船澳擴建工程計畫』，變更部分保護區及海域沿岸為港埠用地，餘漁港用地統一修正名稱為港埠用地。」等情，惟該都市計畫變更書表七「變更內容明細表」第四案之變更理由所載：「配合省旅遊局『北海岸風景區細部規劃及設計』變更」，附帶條件所載：「開發時應保留300平方公尺土地，配合漁港進出管制之需要，供有關機關使用。」不論系爭土地變更為港埠用地之原因係為配合省旅遊局「北海岸風景區細部規劃及設計」案亦或為配合「石門船澳擴建工程計畫」變更，觀諸港埠用地之土地使用分區管制係以供漁船遊艇停泊、進出管制機構及其管理服務設施之使用，意即原告仍得繼續為符合土地使用分區管制規定之利用，尚非完全無法利用，自無特別犧牲之情形。

⑵被告並未在系爭土地上設置地上物或為任何使用，反而係原告自己於系爭土地上設置私人收費停車場，益徵系爭土地並無因國家公權力之介入致無法行使財產權能之情，原告主張

與事實不符，且顯無理由。又改制前臺北縣政府86年10月1日所公告發布實施之「變更石門都市計畫（第二次通盤檢討）案」並未限制原告對於系爭土地之處分權能，原告仍得自由處分系爭土地。再都市計畫法第53條規定僅係規範「獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體」取得其所需用之公共設施用地之方式，而本件原告所有系爭土地既無經獲准投資辦理都市計畫事業，原告亦非獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體，是本件自與都市計畫法第53條規定毫無干係，原告主張顯有誤解，不足採信。

⑶系爭土地原為保護區漁港用地，依據89年12月29日訂定之都市計畫法臺灣省施行細則第27條規定，系爭土地為保護區時，其使用限制需符合保護區之劃定目的，且應擬具相關計畫經縣（市）政府審查核准，方得使用，其使用限制相較港埠用地更為嚴格，足證改制前臺北縣政府86年10月1日所公告發布實施之「變更石門都市計畫（第二次通盤檢討）案」反而係放寬原告對於系爭土地之使用權能，是原告主張因系爭土地變更為港埠用地而受有特別犧牲等語，自非可採。

㈡聲明並求為判決：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠關於原告聲明第1項提起撤銷訴訟部分：

1.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，審判長應定期間先命補正：……十起訴不合程式或不備其他要件者。」第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為；至行政機關所為單純事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上效果，僅係觀念通知，自非行政處分，人民並不得據以提起

撤銷訴訟，否則其起訴即應認不備要件，而應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回其訴。

2. 本件原告起訴主張系爭土地因改制前臺灣省政府交通處旅遊事業管理局將新北市石門洞闢建遊艇碼頭，將周圍相鄰之私有地劃設為港埠用地，以利之後觀光投資計畫區整體發展需要，後續由被告分期徵收及拆除補償營業場所地上物，迄今逾25年並無實質推進計畫落實，原告承受長期不利益之犧牲，觀光署應給付損失補償等語，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。惟查，觀諸被告以原處分回復內容為：「按都市計畫法第4條規定，原告所提損失補償之請求，因涉及都市計畫通盤檢討、徵收開闢、公共設施保留地利用等相關法令，被告非擬定都市計畫之主管機關，且石門遊艇碼頭周邊非屬被告經管之公有土地，爰依行政程序法第172條規定，移新北市政府城鄉發展局妥處」等語，可知被告無非就原告陳情因系爭土地有損失補償事項，所為單純事實之敘述及理由之說明，並不因之而直接發生任何法律效果，自非行政處分。從而，原處分既非行政處分，原告自不得對原處分提起撤銷訴訟，訴願機關為不受理之決定，亦無不合。原告逕行提起本件撤銷訴訟，即欠缺訴訟要件，且依法不得補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。

㈡關於原告聲明第2項提起給付訴訟部分：

1. 按行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」故提起行政訴訟法第8條第1項所定之給付訴訟者，以人民因公法上原因，得請求中央或地方機關作成財產上之給付或行政處分以外其他非財產上之給付，為其要件。所謂公法上原因，指人民依公法法規之規定，對國家享有公法上請求權而言；必須確有公法上原因存在，使人民有請求中央或地方機關給付財產或行政處分以外之非財產上給付之權利時，始得認其提起之一般給付訴訟為有理由（最高行政法院108年度上字第714號判決意旨參照）。

2.經查，本件原告為系爭土地公同共有人，主張系爭土地因改制前臺灣省政府交通處旅遊事業管理局將新北市石門洞闢建遊艇碼頭，將周圍相鄰之私有地劃設為港埠用地，以利之後觀光投資計畫區整體發展需要，後續由被告分期徵收及拆除補償營業場所地上物，迄今逾25年並無實質推進計畫落實，原告承受長期不利益之犧牲，故依司法院釋字第400、440和747號解釋等請求損失補償，而提起一般給付之訴，惟查：

⑴司法院釋字第400號解釋雖謂：「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。」惟亦稱：「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直接請求國家為徵收之權利抑或直接據以請求國家予以補償之權利，上開內容亦與原告直接援引主張具有公法上特別犧牲請求權無涉。

⑵司法院釋字第440號解釋理由書引上開釋字第400號解釋而謂：「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者……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」乃明示國家應依「法律之規定」辦理徵收給予補償，而非謂國家應依「本解釋」辦理徵收給予補償，則相關機關辦理徵收補償，仍應依實定法具體規定為之，非謂人民得逕以上開解釋作為請求權依據，而向國家請求徵收補償。又按為調和財產權保障與公用徵收間之失調關係，乃承認因公用徵收所生之財產上特別犧牲，應由全體共同負擔，以期在公益與私益之調和下，仍能達成財產權保障之目的，此種調和之手段，即為徵收補償。準此，徵收補償實為公用徵收合法要件之一，故規定公用徵收之法律，除須規定公用徵收之條件外，尚須規定徵收補償之金額，始係合憲之法律。對此種徵收法律之要求，學理上謂

之「結合條款」。結合條款除具有「確保基本權功能」（指對憲法所保障之財產權之侵害，必須以法治國家中合法程序為之）外，並具有「警告功能」（指立法機關於制定侵害財產權之法律時，須仔細考慮該法律有無補償義務，是否該當於公用徵收之法律，並決定何種補償及其金額），財產權人依該結合條款之保障，可以得到合乎憲法之保障。財產權人只有在立法機關已明定補償之種類與範圍做為侵害之條件下，始有忍受公用徵收之義務。而且，在公用徵收之法律中，應同時規定公用徵收條件與徵收補償金額，此為立法機關之獨占權限，有關公用徵收之法律欠缺補償規定時，行政機關不得假藉法律位階以下之法規，加以補充；司法機關亦不能依法官權限自行導出承認公用徵收並給予補償之推定，逕以裁判賦予人民立法機關原所未賦予之請求權。基上說明，司法院釋字第400號解釋自不能執為公用徵收之法律依據（最高行政法院96年度判字第1705號判決意旨參照）。簡言之，司法院釋字第440號再次重申釋字第400號解釋意旨均非人民得以直接據以引用作為請求機關辦理徵收之依據，上開內容亦與本件原告直接請求損失補償相異。再者，司法院釋字第400號解釋雖指既成道路成立公用地役關係者，其所有權人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及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，惟該號解釋文內亦明言「國家應依法律之規定辦理徵收給予補償」，申言之，各級政府因興辦公共事業或實施國家經濟政策需要，對於徵收取得之土地固應給予補償，惟亦需在「依法律之規定辦理徵收」前提下，斟酌其財源狀況而給予土地所有權人相當之補償，並非意指其提供土地作為既成道路而供公眾使用之所有權人，均得本於該號解釋而請求各級政府機關辦理徵收而要求給予補償，此觀該號解釋之理由書中敘明「……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。」亦可明瞭，足徵該號解釋僅係針對國內實際存在之土地徵收問題提出國家立法及施政之指針，尚非直接賦予人民得據此解釋作為請求政府機關徵收之依據。其次，司法院釋字第440號解釋則係就臺北市政府於64年8月22日發布之台北市市區道路管理規則第15條規定：「既成道路或都市計畫道路用地，在不妨礙其原有使用及安全之原則下，主管機關埋設地下設施物時，得不徵購其用地，但損壞地上物應予補償。」其中對使用該地下部分，既不徵購又未設補償規定，認有違反憲法第15條規定情事，但亦補述：「……至既成道路或都市計畫道路用地之徵收或購買，應依本院釋字第400號解釋及都市計畫法第48條之規定辦理，併此指明。」等語，足見司法院釋字第400、440號解釋均不足作為人民請求行政機關徵收或補償其土地損失之請求權依據。

⑶司法院釋字第747號解釋：「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。中華民國89年2月2日制定公布之同條例第11條規定：『需用土地人申請徵收土地……前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。』（101年1月4日修正公布之同條第1項主要意旨相同）第57條第1項規定：『需用土地人因興辦第3條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……』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1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。」認為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，與土地所有權人請求需用土地人徵收土地所有權之情形不同，該解釋僅肯認在一定條件下得申請徵收地上權，並未直接承認所有權人有請求徵收土地所有權之權利（最高行政法院108年度上字第917號、109年度判字第412號判決意旨參照）。亦即，從司法院釋字第747號解釋意旨觀之，該解釋案之其適用範圍始終是以「請求徵收地上權」為界。且在該解釋案通過後，迄未發現法規有明定「有將該解釋意旨擴張至『土地所有權人得請求需用土地人，向徵收主管機關申請徵收土地所有權』」之情形。顯見釋憲機關及立法者均無擴張前開釋憲案釋憲結論之適用範圍（最高行政法院107年度裁字第1179號裁定意旨參照）。至原告所引本院107年度訴字第1009號判決新聞稿為據，然該判決之原告係請求該判決之被告應就該案系爭土地報請內政部核准徵收，而本件原告訴之目的及聲明，乃直接請求被告依特別犧牲法理予以補償原告，顯見二者原因事實即訴之聲明並非相同，不可等同視之。換言之，原告所引之新聞稿暨內容提及之上開釋字內容均與本件無涉，原告據以主張「特別犧牲請求權」自屬無據。

⑷原告所指稱被告未經原告同意擅自在系爭土地上設置公車停靠站牌，置放石坐墩及植株，舖設水泥通道等侵權行為，致原告土地受有侵害而產生不利益，均為原告之特別犧牲，被告須以金錢補償原告等語。惟經被告明確否認有在系爭土地上設置公車停靠站牌，置放石坐墩及植株，舖設水泥通道等侵權行為，原告就此部分亦未提出證據資料以實其說，自難予以採認。況本件涉及都市計畫之辦理，依都市計畫法第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內

之發展情形訂定之。」第26條第1項規定：「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。」可知，都市計畫係主管機關在一定地區內，依都市生活之經濟、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。倘土地所有權人囿於都市計畫之整體性而受有使用上之限制，而可能形成特別犧牲，惟如何為補償並檢討修正有關法律，係立法問題（司法院釋字第336號解釋參照），尚難因此導出有賦予土地所有權人對需用地機關長期未為徵收，應為補償之請求權意思，尚難據以作為補償之請求權依據。

3. 準此，原告聲明第2項之主張均無足採。原告以其為系爭土地之共有人，本於特別犧牲補償請求權而訴請本院為如其聲明第2項所示之判決，難謂有據，應予駁回。

六、綜上所述，本件原告聲明第1項撤銷訴訟部分，因起訴不備要件，為不合法，依行政訴訟法第107條第1項第10款之規定，應裁定駁回；聲明第2項給付之訴部分，因原告無公法上請求權，訴請如聲明第2項，為無理由，應判決駁回，又因原告合併提起本件訴訟，本院為求卷證齊一及訴訟經濟，併以判決駁回之。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　19　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　張瑜鳳

法　官　傅伊君

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
(一)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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　19　　日

書記官　方信琇