臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
114年度訴字第122號

原　　告　楊琳敏
被　　告　新北市新店地政事務所

代　表　人　賴如慧（主任）

上列當事人間巷道爭議事件，原告不服，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。

理　由

一、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：……。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」其立法理由表示：「……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（參見最高行政法院一百零九年度判字第五二一號判決意旨），併此敘明。」故原告之訴即便具備起訴合法要件，但由其主張的重要事實觀之，並無證據待調查審認或法律上問題待釐清，即足以判斷在法律上顯無理由者，為節省司法資源及當事人往返法院的勞費，

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，為法所允許。

二、次按行政訴訟法第6條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。（第2項）確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」準此，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法訴訟」3種。而所稱公法上法律關係，乃指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體間之利用關係。又行政法上法律關係之成立有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者。至於法規、行政行為及事實均非法律關係之本身，故皆不得以其存否為確認訴訟之標的。故若當事人提起之確認訴訟非屬上開法定之類型，即應認其起訴係不備要件。（最高行政法院112年度抗字第299號裁定意旨參照），依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，行政法院應以裁定駁回之。

三、再按行政訴訟法第5條第2項規定：「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。」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。」據此可知，課予義務訴訟與一般給付訴訟雖皆為實現公法上給付請求權而設，惟人民依法申請中央或地方機關作成一定內容之行政處分而經駁回者，應依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟；如係請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，則應依同法第8條第1項規定提起一般給付訴訟。亦即一般給付訴訟與課予義務訴訟於本質上為非可兩立之訴訟類型，依事件性質應提起課予義務訴訟者，恆無提起一般給付訴訟之可能及必要，僅非屬課予義務訴訟救濟之範疇者，始可能歸入一般給付訴訟之適用對象，若人民經審判長闡明應改提課予義務訴訟後，仍堅提給付之訴，其給付之訴即應認為無理由。

四、末按行政訴訟法第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」稽其立法意旨，乃依傳統「訴訟利益」之理論，須就與自己權利或法律上利益有直接關係之事項，始得提起訴訟，但情況較為特殊之公法爭議事件，為維護公益，應許與自己權利及法律上利益無直接關係之人民，得就行政機關之違法行為提起行政訴訟，惟此種訴訟究屬例外，不宜過度擴張，故明文規定須以法律有特別規定者為限，始得為之。如法律並無相關之特別規定，逕行提起行政訴訟法第9條公益訴訟，即屬起訴不備要件，應依行政訴訟法第107條第1項第10款之規定裁定駁回其訴。

五、原告起訴意旨略以：

（一）原告為坐落○○市○○區○○段0000號（重測前：青潭段楣子寮小段99-45地號）土地及其上門牌號碼○○市○○區○○路○段000巷0號房屋（下稱系爭建物）之所有人，訴外人丁○○為坐落新北市新店區秀水段1259、1261地號（重測前：同段99-31、99-63地號）土地及其上門牌號碼○○市○○區○○路0段000巷0號建物（下稱3號建物）之

所有人。系爭建物與3號建物依次相鄰、面臨公眾通行道路（下稱系爭道路，地號為同段1262、1273地號）。系爭道路於民國（下同）65年間興建，至67年間完工，完工後，系爭道路之土地使用分區及使用類別為山坡地保育區交通用地，所有權人為建商。嗣於102年政府辦理土地重測時，由於系爭道路之土地所有權人即建商與訴外人丁○○協議指界，結果造成偏差，導致系爭道路用地之所有權人由建商變更為丁○○，公告後，被告將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為丙種建築用地，導致系爭道路寬度減少2公尺，只剩6公尺寬，不利於山坡地彎道公路之車輛安全地通行。

（二）系爭用地屬非都市計畫區域，自67年至102年間，其土地使用分區及使用地類別都是山坡地保育區交通用地，由建商無償提供原告的平面停車位直接面對系爭道路，可以自由出入，沒有任何阻礙。而且根據使用執照地盤圖，原告原本應該有一停車位置，故原告使用建商無償所提供的平面停車位為憲法所保障之人民之基本權利。且系爭公眾道路的道路寬度為8公尺，使山坡地彎道通行更加安全。惟自105年以後，丁○○與原告之間衍生多起法律糾紛，故於106年間，丁○○於系爭道路用地設置一路障，阻礙原告平面停車位之車輛自由通行，並禁止社區民眾利用系爭道路用地通行，故原告為利害關係人。又系爭道路寬度減少為6公尺，不利於山坡地彎道公路之行車安全，就「維護非都市土地使用分區編定之公益性」而言，原告為善意第三人。

（三）依地籍測量實施規則第225條規定，土地界址調整應以同一地段、地界相連、使用分區及使用性質均相同之土地為限。查系爭建物所在之土地與系爭道路土地之使用分區及使用性質皆不同，被告卻違法任由建商與丁○○協議改變土地界址。查102年辦理土地重測時，系爭建物所在之土地與系爭道路土地之使用分區及使用性質皆不同，被告放

任建商與丁○○協議指界，以至於造成土地界址嚴重偏差，而且被告仍然「違法」將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為丙種建築用地。

（四）系爭道路用地雖屬於非都市計畫區域範圍，為山坡路轉彎路段，但因土地重測導致土地使用分區及使用地類別變更，使得道路寬度縮減，危害公眾行車安全。基於有權利即有救濟之憲法原則，應許原告類推適用援引司法院釋字第774號解釋意旨，提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。法令賦予權利人向另一主體請求為一定作為、不作為或容忍之義務時，謂請求權。然公法上，亦容有就無關自己權利及法律上利益之事碩，但基於維護公益之理由，對於行政機關之違法行為，自得依行政訴訟法第9條規定，提起公益訴訟。

（五）綜上，原告之信賴利益顯然大於被告變更系爭道路用地使用編定所欲維護之丁○○之個人利益。基於「信賴保護原則」與「維護非都市土地使用分區編定之公益性」，爰依行政訴訟法第6條第1項後段與同法第9條提起確認事實行為違法之行政訴訟，並依同法第8條一般給付訴訟，請求除去該違法事實行為。被告並應回復系爭道路用地之既有之土地編定，將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為「山坡地保育區交通用地」，以保護原告正當合理之信賴與增進公眾行車安全之公益性，始為適法等語。

（六）並聲明：

１、確認「被告於新北市新店區青潭段楣子寮小段99-33及99-38部分土地（下稱系爭道路用地，如附件1之補充鑑定圖所示螢光筆部分），於土地重測後，將土地使用分區及使用地類別由山坡地保育區交通用地變更為丙種建築用地」之「事實行為」違法。

２、被告應將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為山坡地保育區交通用地。

３、訴訟費用由被告負擔。

六、經查：

（一）原告聲明請求確認「被告於新北市新店區青潭段楣子寮小段99-33及99-38部分土地，於土地重測後，將土地使用分區及使用地類別由山坡地保育區交通用地變更為丙種建築用地」之「事實行為」違法部分：

原告係依行政訴訟法第6條第1項後段規定，請求確認「將土地使用分區及使用地類別由山坡地保育區交通用地變更為丙種建築用地之事實行為」為違法，核屬請求法院確認事實狀態，並非設定、變更或廢棄權利及義務，或對於權利義務為有拘束力之確認，故非屬法律關係之本身，不得以之為確認訴訟之標的，亦非屬前揭行政訴訟法所明定得提起確認訴訟之「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法訴訟」3種類型，是原告提起本件確認訴訟，不備訴訟要件，其訴於法未合。

（二）原告依行政訴訟法第8條第1項規定，請求被告應將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為山坡地保育區交通用地部分：

依非都市土地使用管制規則第13條第1項規定，非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議作業規範之規定製作開發計畫書圖及檢具有關文件，並依下列程序，向直轄市或縣（市）政府申請辦理。是原告請求被告應將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為山坡地保育區交通用地，乃係請求被告作成變更編定系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別之行政處分，倘依法申請而經駁回，應依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟。承前所述，一般給付訴訟與課予義務訴訟於本質上為非可兩立之訴訟類型，依事件性質應提起課予義務訴訟者，恆無提起一般給付訴訟之可能及必要，僅非屬課予義務訴訟救濟之範疇者，始可能歸入一般

給付訴訟之適用對象。原告訴之聲請既請求變更系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別，自係請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，自無依提起一般給付訴訟之可能，又因原告所訴之事實，在法律上顯無理由，本院已無闡明令其改提起課予義務訴訟之必要，茲詳述如下：

1、原告前曾多次透過新北市政府線上陳情系統，主張系爭道路之土地因地籍重測後由一般道路用地變更為住宅用地，訴經本院110年度訴字第1045號判決以：「五、本院的判斷：㈠本件無涉系爭土地使用類別變更問題：……2.查系爭土地與訴外人丁○○所有之新北市新店區秀水段1259地號、1261地號相鄰。102年間，被告辦理新店區地籍圖重測，其中前揭地段1259地號、1261地號土地，先後於102年3月28日、7月12日，由訴外人丁○○指界測量；系爭土地則於102年4月29日、9月2日，由訴外人薛○○代理當時之所有人顏○○指界測量。測量結果經102年10月31日至11月29日公告期滿無異議後，再由該管之新店地政事務所登記等情，有前揭土地之登記謄本、地籍圖重測地籍調查【界址標示補正】表、被告102年10月24日北府地測字第00000000000號公告附卷可稽（訴願卷第21頁至第25頁、第31頁至第46頁；原處分卷第1頁至第14頁），核其重測辦理情形，與前揭土地法第46條之1、第46條之3規定並無不合，且上開1259地號、1261地號土地與系爭土地之使用類別，於重測前後均無不同，本無因為重測而變更之情形。」為由駁回確定在案。

2、是原告再執前詞爭訟，主張系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別經變更為丙種建築用地，不利於山坡地彎道公路之車輛安全地通行，請求將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為山坡地保育區交通用地云云，然依前揭本院確定判決理由可知，系爭道路之使用類別本無因為重測而變更之情形，是以原告所述事

實，縱經闡明令其改提起課予義務訴訟，在法律上亦顯然不能獲得勝訴判決，其所提給付訴訟，即無闡明之必要，得逕認為顯無理由，而以判決駁回之。

（三）原告為維護非都市土地使用分區編定之公益性，依行政訴訟法第9條規定，提起公益訴訟部分：

原告所提維護非都市土地使用分區編定之公益性所涉非都市土地管制及執行相關法令，如區域計畫法及其施行細則、製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知、非都市土地使用管制規則等各條文，均無人民得提起維護公益訴訟之相關規定。是原告依行政訴訟法第9條規定提起本件訴訟，於法不合，且無從命補正，應以裁定駁回。

（四）綜上所述，原告依行政訴訟法第8條第1項規定，請求被告應將系爭道路用地之土地使用分區及使用地類別變更為山坡地保育區交通用地部分，縱經闡明令其改提起課予義務訴訟亦顯無理由，已無闡明之必要，爰就其所提給付訴訟，逕認為顯無理由，而以判決駁回之。至原告請求確認被告變更用地之事實行為違法及為維護非都市土地使用分區編定之公益性而提起確認訴訟及公益訴訟部分，不備訴訟要件，其訴亦於法未合，本應依同法第107條第1項第10款規定，裁定駁回其訴，但因卷宗夾雜難分，為考量訴訟經濟，爰以更慎重之判決程序駁回之。

據上論結，本件原告之訴為一部顯無理由，一部不合法，依行政訴訟法第107條第3項、第107條第1項第10款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　21　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　林妙黛

法　官　畢乃俊

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　　114　　年　　5　　月　　21　　日

書記官　李依穎