高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
112年度訴字第241號
民國113年1月31日辯論終結

原　　告　陳麗玥
訴訟代理人　陳麗珍　律師
被　　告　內政部
代　表　人　林右昌
訴訟代理人　邱于蓉
　　張容華
參　加　人　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　黃偉倫　律師

上列當事人間收回被徵收土地事件，原告不服行政院中華民國112年5月17日院臺訴字第1125009756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

一、事實概要：

緣參加人辦理屏東火車站周邊光復路及柳州街拓寬工程(下稱系爭工程)，報經被告以民國107年3月23日台內地字第0000000000號函核准徵收○○縣○○市○街段三小段（下稱三小段）7地號等37筆土地及一併徵收土地改良物，交由參加人以107年4月10日屏府地權字第00000000000號公告徵收，公告期間107年4月11日起至107年5月10日止。嗣原告以其所有之三小段189-1、189-4、189-5地號等3筆土地（下稱系爭土地）屬被徵收土地，經徵收後已逾3年仍未依徵收計畫拓寬道路為由，依土地徵收條例第9條第1項第1款規定，於111年3月9日、111年3月18日申請照徵收價額收回系爭土地。案

經參加人陳報被告審議後，被告以111年12月22日台內地字第0000000000號函（下稱原處分）復參加人審議結果為「不准予發還」，再由參加人以112年1月4日屏府地權字第0000000000號函（下稱112年1月4日函）轉知原告。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、因系爭工程被徵收之37筆土地中，雖有部分土地及地上建物已拆除拓寬道路，但原告所有之系爭土地所在區域仍維持徵收前之原始狀態，迄今數年之久，仍未依徵收計畫開始使用，原告自得依土地徵收條例第9條第1項第1款規定，申請照價收回土地。

2、系爭工程開始施工部分，僅光復路東側臨復興路及光復路中間路段已完成拆除地上物及拓寬工程，施工完成路段均在「光復路」。然系爭土地坐落建民路上，兩者並無關涉，難認「已依照徵收計畫進行使用」。就系爭工程之現場情狀而言，係由數條道路及街廓組成，並非同一路段或街廓，無論路名或道路狀況，均未有被告或參加人所稱不可分割之情形，自與司法院釋字第236號解釋所指數筆土地不可割裂之狀況不同。又系爭土地並未發生交通堵塞情狀，參加人當時所稱為改善交通而有徵收系爭土地之必要，與實際情形顯然有極大出入。

3、被告107年2月7日土地徵收審議小組第150次會議之附帶決議內容乃係徵收計畫之前提要件，倘缺此要件，徵收計畫即有不完整、欠缺之瑕疵。依該會議附帶決議一，需用土地之人即參加人應與民眾溝通，針對後續影響全部或部分拆除建物需辦理就地整建改建，或另覓他處安置以保障建物或土地所有權人之身家安全，並調查道路人流物流等情事，積極給予必要輔導措施及行政協助。然參加人未執行上述附帶決議事項，即率然於復興路段施工，即有違反上述附帶決議內容之瑕疵，不能認定依徵收計畫開始使用。

4、需用土地之人未於法定期間內，依徵收計畫開始使用者，如其不能開始使用係因可歸責於其他土地使用人之事由所致，而與原土地所有權人無涉者，而需用土地之人於該期間內怠於行使公權力而為強制執行，復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟，依司法院釋字第534號解釋意旨，徵收機關應負擔遷延使用徵收土地之責任，原土地所有權人仍得申請收回土地。參加人主張原告透過多種管道反對徵收，以直接及間接方式阻礙施工，導致系爭工程遲遲未能完成等語，並非事實。原告既無阻礙系爭工程施工之行為，被告自應負擔遲延使用徵收土地之責任。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應依原告之申請，作成准予原告照原徵收補償價額收回被徵收之系爭土地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、本案徵收計畫書所載計畫進度為「107年6月開工，107年12月完工。」依土地徵收條例第9條第1項規定，原土地所有權人申請收回被徵收土地之請求權行使時效應至127年12月止，本案原告於111年申請收回被徵收土地，尚未逾時效。

2、土地徵收條例第9條第1項第1款規定「依徵收計畫開始使用」之判斷，依司法院釋字第236號解釋意旨，參照同條第4項規定，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定。系爭工程於108年10月21日開工，光復路東側臨復興路及光復路中間路段（即火車站站前）已拓寬至18公尺；至於柳州街路段尚在辦理拆遷地上物作業，已拆除11戶，僅剩餘12戶未拆除，就工程用地整體觀之，已依徵收計畫開始使用，並無原告主張徵收補償費發給完竣滿3年，未依徵收計畫開始使用之情事。

3、原告所稱未依107年2月7日被告土地徵收審議小組第150次會議決議之附帶決議辦理乙節，係屬土地徵收事件範疇，業經最高行政法院110年度上字第229號判決上訴駁回、本院111年度再字第3號裁定再審之訴駁回在案，核與原處分不准予照價買回，並無關涉。

四、參加人陳述要旨：

參加人於107年5月4日發函通知系爭工程被徵收土地及地上物所有權人發放補償費，原告未於期限內領取補償費，參加人乃於107年6月20日存入保管專戶，已完成補償費發放。又系爭工程於108年10月21日即開工，光復路東側臨復興路及光復路中間路段（即火車站站前），已完成地上物拆除並拓寬至18公尺；光復路西側臨柳州街（北至光復路、南至公勇路）拓寬長度約90公尺，計畫路寬至12公尺，應拆除之地上物約計23戶，110年3月2日起迄今已就同意配合拆遷戶計11戶完成拓寬前置拆除作業，足見在基於同一徵收計畫目的取得所需土地，已依照徵收計畫進行使用。

五、爭點：系爭土地是否符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定得照價收回土地之情形？被告以原處分否准原告之申請，是否適法？

六、本院判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有被告107年3月23日台內地字第0000000000號函、參加人107年4月10日屏府地權字第00000000000號公告、原告111年3月9日及111年3月18日申請書、被告土地徵收審議小組111年12月7日第254次會議紀錄、原處分附原處分卷1，及參加人112年1月4日函附原處分卷2、訴願決定附本院卷為證，可信為真實。

(二)應適用的法令：

1、土地徵收條例第9條：「（第1項）被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原

土地所有權人得於徵收公告之日起20年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第219條之規定：一、徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者。……。（第2項）該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。（第3項）第1項第1款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。（第4項）第1項第1款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」

2、司法院釋字第236號解釋：「土地法第219條規定：『徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢1年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。』所謂『不依核准計畫使用』或『不實行使用』，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。」

(三)系爭土地不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定情形，被告否准原告收回系爭土地之申請，並無違誤：

1、依土地徵收條例第9條第1項第1款規定意旨，被徵收土地倘符合「徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者」之要件，原土地所有權人即得申請照原徵收補償價額「收回土地」。審酌該條文「不適用土地法第219條之規定」之文義，暨該條款文字與土地法第219條第1項第1款大致相同，可知二者性質上同屬「照徵收價額收回其土地」之規定，而土地徵收條例立於特別法地位，應優先於普通法地位之土地法為適用。又此種收回被徵收土地權利之規範目的，係為防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，因而特為原所有權人保留收回權（司法

院釋字第534號解釋文）。故司法院釋字第236號解釋就當時土地法第219條所稱「不依核准計畫使用」之闡釋意旨，於土地徵收條例第9條第1項第1款所稱「未依徵收計畫開始使用」應有相同解釋意涵之適用。亦即是否符合「依徵收計畫開始使用」之要件，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地為整體觀察，而非單就申請收回之土地是否開始使用為個別觀察之認定。倘依徵收計畫之土地使用規劃，係屬達成同一規劃目的之相關範圍者，自應合一認定「依徵收計畫開始使用」，而不得割裂另為認定。

2、經查，被告核准系爭土地之徵收案後，參加人依規定於107年4月10日公告徵收，並以107年5月4日屏府地權字第0000000000號函，通知於107年5月18日及21日辦理發放補償費。嗣因原告未於期限內領取補償費，參加人遂於107年6月20日將補償費存入臺灣土地銀行屏東分行之「屏東縣政府-土地徵收補償費301專戶」待領，同時以107年6月19日屏府地權字第00000000000號函通知原告等情，有上開2份參加人通知函（第89頁、第46頁）、國庫專戶保管款存款收款書（第47頁）、屏東縣政府保管通知書（第48、49頁）在原處分卷1為證，認系爭土地之徵收補償於107年6月20日發給完竣。

3、又參加人為辦理系爭工程，於107年6月20日補償費發給完竣後，業於108年10月21日准予承包廠商報請開工，陸續拆除地上建物及拓寬道路。徵收計畫道路成L形，其中光復路東側臨復興路及光復路中間路段（即火車站站前）共計路長約760公尺，已完成地上物拆除並拓寬至18公尺。至於光復路西側臨柳州街路段（北至光復路、南至公勇路）於110年3月2日開工，路長約90公尺，計畫拓寬至12公尺，應拆除之地上物約計23戶，已拆遷11戶完成道路拓寬前置作業，剩餘12戶仍在溝通中，尚未拆除等情，有載明開工日期108年10月21日之開工報告書（第34頁）及施工現場照片（第35-37頁）、施工前後拓寬道路照片（第28-32頁）、111年7月13日實地會勘紀錄（第172-174頁）、系爭工程地籍圖（第26-

27頁）、徵收土地尚未完成使用列管清冊（第52頁）、參加人111年2月16日屏府地權字第00000000000號函說明三㈦（第59頁）附原處分卷1為證，應可採信為真實。依此事證，參加人（同為需用土地之人）於徵收補償費發給完竣未滿3年內，就系爭工程之大部分土地，已施工拆除地上物並拓寬道路，且依徵收計畫作道路使用，以疏通該區域之車流，依司法院釋字第236號解釋意旨，就系爭工程之全部用地為整體觀察，足認需用土地人已依徵收計畫開始使用，不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定「徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者」之情形。被告以原處分駁回原告之申請，並無違誤。

4、原告雖主張系爭土地位於系爭工程範圍之建民路上，迄未施工使用，參加人完成拆除地上物及拓寬工程路段均在「光復路」段，並非同一路段或街廓，與司法院釋字第236號解釋所指不可割裂認定之情形不同云云。惟查，參加人辦理系爭工程係為配合屏東鐵路高架化、屏東車站、客運轉運站全面啟用，因應現況及日後接駁、轉運通勤人口之車流，而有使用徵收案土地之必要。徵收計畫道路成L形(光復路及柳州街），光復路西端起於柳州街兩側，其中西側為路口截角拓寬，東側沿鐵路續往東延伸銜接正交復興路止；柳州街北端起於光復路往南至公勇路止，並依據都市計畫寬度分別拓寬18、12公尺，作為屏東車站、屏東轉運站銜接周邊地區之主要聯絡道路，目的係為有效改善現況路寬及配合站區整體交通動線，以達車流運作之效率，提升整體運輸效能及安全優良的行車空間，改善客運車輛通行、迴轉造成之危險，此為系爭工程徵收土地計畫書所載明（本院卷第120-121頁）。而系爭工程先行開工之復興路段，屬徵收計畫道路L形之長邊路段，系爭土地則位於柳州路段工程(光復路往南至公勇路之間)之建民路上，屬於徵收計畫道路L形之短邊路段，均屬上開轉運站銜接之周邊主要聯絡道路，構成該區域整體交通動線之路網，對於疏減車流量交互影響。觀之上述徵收計

畫書之規劃目的，係為拓寬道路以疏解車流量，有助於該區域整體交通動線之暢通，足認復興路段工程、柳州路段工程（含系爭土地）之土地使用，均屬於達成上開同一規劃目的之相關土地範圍，依司法院釋字第236號解釋意旨，不得為割裂之認定。是以，縱認參加人於徵收補償費發給完竣滿3年內，僅就系爭工程之復興路段先行施工而依徵收計畫開始使用，亦應整體觀察而為本件徵收計畫「開始使用」之認定。況系爭土地所屬之柳州路段(光復路往南至公勇路之間，包含建民路)，亦於補償費發給完竣未滿3年內之110年3月2日開工，有部分土地已經拆除地上物等情，此有上述施工現場照片、系爭工程地籍圖、徵收土地尚未完成使用列管清冊、參加人111年2月16日屏府地權字第00000000000號函說明三㈦可證。故原告此部分主張，並無可採。

5、原告另主張被告及參加人未依107年2月7日被告土地徵收審議小組第150次會議附帶決議一之履行承諾事項，率然核准徵收、開始施作系爭工程，有違反附帶決議之瑕疵，不能認定「依徵收計劃開始使用」云云。惟查，上開會議紀錄之附帶決議一「案內部分土地所有權人對於本案計畫道路拓寬之必要性及妥適性有所質疑一節，請屏東縣政府本於權責妥處，與民眾持續加強溝通；另針對本案後續影響全部或部分拆除建物需辦理就地整建、改建或另覓他處以購置建物之土地或土地改良物所有權人，請縣府積極給予必要之導措施及行政協助，且就會中承諾事項確實履行。」等語（原處分卷1第84頁），係上述會議決議准予徵收之附帶條件。故縱有未履行附帶條件承諾事項之情形，亦僅涉及被告所為徵收處分是否違法之問題，核與是否符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定「未依徵收計畫開始使用」要件之判斷，並無關涉。況原告主張徵收處分違法，另案訴請撤銷被告所為徵收處分之土地徵收事件，案經本院108年度訴字第88號判決駁回及最高行政法院110年度上字第229號判決上訴駁回確定在案，依行政訴訟法第213條規定之意旨，徵收處分之合法性

已發生終局判決之確定力，原告亦不得為相反之主張。原告此部分主張，亦無可採。

6、原告又主張系爭土地部分遲未施工拆除地上物，並非遭原告阻礙施工所致，依司法院釋字第534號解釋意旨，被告應負擔遲延開始使用之責任，原告仍得申請收回土地云云。惟查，本院參照司法院釋字第236號解釋意旨之法理，就所徵收之全部土地為整體觀察，認定系爭土地屬於參加人依徵收計畫開始使用之相關範圍，不得為割裂之認定，已如前述。原告仍就系爭土地為個別之觀察，據以主張系爭土地尚未依徵收計畫開始使用，即非可採。至於司法院釋字第534號解釋意旨，係以被徵收之土地合於法定期間內「未依徵收計畫開始使用」之前提下，進而討論未開始使用之發生原因，是否可歸責於原土地使用人之事由所致，核與本件爭點之判斷，並無關涉。原告援引司法院釋字第534號解釋所為上述主張，無從採為有利於原告判斷之依據。

(四)綜上所述，原告之主張，均無可採。被告以原處分否准原告收回系爭土地之申請，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為均予撤銷，並請求被告應依原告之申請就系爭土地作成准許其照原徵收補償價額收回之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之必要，併予敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　21　　日

審判長法官　李　協　明

法官　邱　政　強

法官　孫　奇　芳

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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. 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。
(二)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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 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。
是否符合（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　21　　日

書記官　宋鑠瑾