臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第298號
112年8月30日辯論終結

原　　告　劉秀煌
　　林秀蓉
共　　同
訴訟代理人　洪嘉鴻　律師
被　　告　內政部
代　表　人　林右昌
訴訟代理人　許嘉紋
　　程珍惠
輔助參加人　南投縣政府
代　表　人　許淑華
訴訟代理人　李俊錡
　　李育甄
　　莊耀仁
輔助參加人　南投縣竹山鎮公所

代　表　人　陳東睦
訴訟代理人　柯怡志

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111年10月26日院臺訴字第1110191365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

壹、程序方面：

本件被告之代表人於訴訟繫屬中，由原來之徐國勇遞次變更為花敬群及林右昌，已據其等具狀聲明承受訴訟在卷(分見

本院卷第193至194頁及第229至230頁），經核於法並無不合。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠原告劉秀煌及林秀蓉（下合稱原告）原分別共有坐落○○縣○○鎮中正段114地號土地（下稱系爭土地）因位於輔助參加人○○縣○○鎮公所(下稱參加人竹山鎮公所)辦理「竹山鎮都市計畫第7號道路工程(含相關路口)」(下稱系爭道路工程）用地範圍（連同系爭土地在內，計有坐落○○縣○○鎮中山段2地號等68筆土地及其地上物）內，前經輔助參加人南投縣政府（下稱參加人南投縣政府）報請臺灣省政府以民國77年8月25日77府地四字第89747號函(下稱77年8月25日函)核准徵收（嗣復以78年3月3日78府地四字第17525號函核准徵收○○縣○○鎮中山段927地號等2筆土地及其地上物），並經參加人南投縣政府以78年5月10日(78)投府地權字第40979號公告(下稱78年5月10日公告)自78年5月11日起至78年6月9日止確定在案。

㈡原告嗣於111年3月22日立具收回被徵收土地申請書（參加人南投縣政府地政處收文日期為同年月24日）申請收回系爭土地，參加人南投縣政府以擬具處理意見報請被告審議，被告經提請111年6月8日內政部土地徵收審議小組第243次會議審議認原告申請收回系爭土地已逾法定申請期限，決議不予受理，乃據以111年6月20日台內地字第0000000000號函(下稱原處分)駁回原告所請，並函請參加人南投縣政府以111年6月23日府地權字第0000000000號函轉知原告。原告不服，提起訴願，經行政院以111年10月26日院臺訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明略以：

㈠系爭土地係經臺灣省政府於78年間依都市計畫法規定，核准徵收公告確定，依核准興辦事業計畫期限自79年7月起至100年6月止，但迄至原告提出收回土地之申請日止，不僅未依

計畫完成工程，甚至從未實施計畫。原告依土地徵收條例第61條規定，自得依都市計畫法第83條第2項及78年12月31日修正前土地法第219條規定申請收回系爭土地。

㈡依現行土地法第219條第1項第1款之規定，並參照被告84年9月26日(84)台內地字第8488181號函（下稱被告84年9月26日函）釋意旨，都市計畫法徵收之土地，未依照核准計畫期限使用時，原土地所有權人得自該使用期限屆滿之次日起算5年內，申請收回其土地。然上開關於5年法定期限之規定，應以申請收回土地係適用現行土地法第219條規定者為前提，否則，即無5年申請期限之限制。原告申請收回系爭土地係依土地徵收條例第61條、78年12月31日修正前土地法第219條及都市計畫法第83條等規定，因78年12月31日修正前土地法第219條並無規定5年期限，則原告申請收回系爭土地，應無所謂5年法定申請期限。被告以原告之申請已逾法定申請期限而不予受理，顯有錯誤適用法規之違誤。

㈢縱認本件有現行土地法第219條規定之適用，惟因本件依原徵收計畫書所載計畫進度固為：「預定79年7月起至100年6月開完工」，然實際上內政部都市計畫委員會分別於102年4月16日、103年5月13日召開第801次、第827次審查會議，就系爭道路工程決議變更都市計畫，並令參加人南投縣政府修正計畫書圖後，報由被告再為核定，則主管機關即已著手變更都市計畫內容，依最高行政法院99年度判字第57號判決意旨，原告信賴主管機關之行政作為，自不可能依原徵收計畫所載申請收回期限，申請收回系爭土地。再者，參加人南投縣政府於106年間就系爭道路工程又提案「104-107年度生活圈道路交通系統建設計畫-竹山鎮7號道路新建工程」計畫，並獲被告所屬營建署同意補助在案，則因被告上述變更都市計畫及參加人南投縣政府重新提案等之相關行政作為，與人民信賴行政機關之信賴保護原則有違，原告申請收回系爭土地之期限，應自被告上述變更都市計畫確定不執行時， 亦即參加人南投縣政府106年間向被告所屬營建署重新提案並

獲補助之時起算。而原告在獲悉竹山都市計畫變更案已胎死腹中後，隨即於107年5月31日，會同系爭工程徵收案之原地主57人，向被告請求廢止土地徵收，原告雖係請求廢止土地徵收，但具體目的即在請求收回系爭土地，堪認原告於107年5月31日即已具體行使請求收回系爭土地之權利，非原處分所指原告於111年3月22日申請收回，足證原告申請收回系爭土地，並未逾法定申請期限等情。

㈣聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應就原告111年3月22日（收文日為111年3月24日）提出之申請案件，作成准予原告照原徵收價額收回被徵收土地即系爭土地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠系爭道路工程由參加人南投縣政府以78年5月10日公告徵收，公告期間自78年5月11日起至78年6月9日止，依其核准之計畫期限為：「預定79年7月起至100年6月開完工。」依土地徵收條例第61條、行為時土地法第219條、都市計畫法第83條等規定及被告84年9月26日函釋意旨，系爭土地得申請收回期限至105年6月30日止，惟原告遲至111年3月22日始提出申請，已逾法定申請收回期限。原告主張依據78年12月29日修正前土地法第219條規定並無申請期限，故本案未逾申請期限乙節，尚屬無據。

㈡關於原告主張已於107年5月31日具體行使系爭土地收回權利乙節，亦已逾申請期限，且查上開申請書係指訴外人陳腰等人（含原告）依據土地徵收條例第49條第2項請求廢止徵收，與本案收回權無涉。至於原告援引最高行政法院99年度判字第57號判決意旨稱本案都市計畫業已變更且有信賴保護利益乙節，查本案所涉之都市計畫，經被告第801次都市計畫之審議會議決議「本案暫予保留」，第827次僅附帶條件通過，其附帶條件為「㈠本案因變更範圍緊鄰河川，為避免變更後影響河川之水利整治計畫及維護沿岸居民生命財產安全，故應請南投縣政府水利主管單位妥為評估並出具相關證

明文件，確認本案變更後不影響河川之水利整治計畫與危及沿岸居民之生命財產安全，否則維持原計畫。㈡變更後未面臨建築線且不同意變更部分，請縣政府應妥為處理並將因應對策納入計畫書，以避免將來執行之糾紛與困難。㈢由於本案變更後必須繳回原徵收補償費及依『南投縣都市計畫委員會審議都市計畫土地變更回饋原則』規定繳納回饋代金，故請應南投縣政府與相關土地所有權人簽訂協議書，納入計畫書內，再行檢具變更主要計畫書涉及土地徵收條例報由內政部核定。」因系爭道路工程之附帶條件，涉及土地徵收條例、水利整治計畫、建築法及都市計畫法等眾多主管單位掌管之法令，參加人南投縣政府因而至目前為止，仍無法完成上開附帶條件，故尚未報由被告核定，亦即系爭都市計畫變更未具效力，核與上開判決所稱「行政法規經公布施行」應予信賴保護之情形不同，應無援用餘地等語。

㈢聲明：駁回原告之訴。

四、輔助參加人陳述要旨：

參加人南投縣政府陳述略以：程序部分原告已逾申請收回之期限，實體部分系爭道路工程並非全部未開闢使用，已有開闢其中320公尺道路，其餘部分係因民眾抗爭故迄未能開闢等語。參加人竹山鎮公所則未為任何陳述。

五、本件爭點為原告申請系爭土地收回期限是否逾期？被告否准原告所請是否適法？

六、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要所載之事實，為兩造所不爭執，並分別有如附表之證據編號對照表所示各項資料可查（見甲證0-1、0-2、1；乙證1至7；丁證1），堪認真正。

㈡原告申請收回系爭土地已逾5年申請期限，被告作成原處分駁回所請，並無違誤：

1.觀諸89年2月2日制定公布施行之土地徵收條例第61條規定：「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依

施行前之規定辦理。」其立法理由載謂：「依法律不溯既往原則，本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前土地法第219條之規定辦理，不適用第9條規定，以杜紛擾。」等語。可知在89年2月2日土地徵收條例施行前已公告徵收之土地，原土地所有權人以需用土地人未依徵收計畫使用，申請收回，應適用土地法第219條規定辦理。

2.現行土地法第219條（於89年1月26日修正公布，同年月28日施行）規定：「（第1項）私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿1年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。（第2項）直轄市或縣（市）地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於6個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。（第3項）第1項第1款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。」又都市計畫法第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……。」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。」第83條規定：「（第1項）依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第219條之限制。（第2項）不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」準此，依都市計畫法指定之公共設施保留地以徵收取得者，應優先適用都市計畫法第83條之規定，其使用期限應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第21

9條之限制，即需用土地人不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人始得照原徵收價額申請收回其土地。上開所稱「呈經核准之計畫期限」（使用期限），係指「土地徵收計畫書」內所敘明「依都市計畫法指定之公共設施保留地以徵收取得者」之使用期限，尚非指「都市計畫」本身。又都市計畫法第83條僅係對使用期限，明文規定排除土地法第219條有關1年之規定，而對於土地法第219條其他規定之事項，並未予排除適用，依特別法與普通法關係之法理，特別法未特別規定部分，應依普通法之規定辦理，此即學理上所稱之「普通法之補充性」。亦即在都市計畫法未特別規定者，諸如收回被徵收土地之請求權時效、收回程序及歸責事由等事項，應回歸適用土地法第219條規定。

3.查系爭道路工程經參加人竹山鎮公所擬訂「南投縣竹山鎮都市計畫第7號道路工程徵收土地計畫書」，依都市計畫法第48條徵收系爭土地作為都市計畫區域內之道路，興辦事業計畫進度為預定79年7月起至100年6月開完工（見乙證7），由參加人南投縣政府報經臺灣省政府77年8月25日函核准徵收系爭土地，參加人南投縣政府以78年5月10日公告徵收，公告期間自78年5月11日起至78年6月9日止（見乙證1、2）。依前開規定及說明，100年6月即為都市計畫法第83條所稱依核准之計畫使用期限，系爭道路工程至100年6月計畫使用期限屆滿時仍未完工。被徵收之土地，如未依徵收當時經核准之計畫期限使用者，收回權即因要件合致而發生，是原告於徵收計畫使用期限屆滿之次日即100年7月1日取得收回權。至行使收回權之期間，如前所述，應回歸適用土地法第219條規定，而依原告取得收回權時亦為現行之土地法第219條第1項之規定，自該徵收計畫使用期限屆滿之次日起算5年至105年6月30日，逾此行使期間，收回權即歸消滅。

4.原告係於111年3月22日提出收回被徵收土地之申請，由參加人南投縣政府地政處於111年3月24日收文（見乙證3），業已逾越5年收回權之行使期間，故原告對系爭土地之收回請求權因時效完成而告消滅。被告土地徵收審議小組111年6月8日第243次會議審議，以原告申請收回系爭被徵收土地已逾法定申請期限，決議不予受理，被告據此以原處分通知參加人南投縣政府轉知原告不予受理，而予否准，於法並無違誤。

㈢原告雖主張：1.本件徵收係發生於78年間，應適用78年12月31日修正前土地法第219條之規定，而無5年法定申請期限之限制；2.參照最高行政法院99年度判字第57號判決意旨，被告內政部都市計畫委員會於102年至103年間分別召開第801次、第827次會議，決議變更系爭道路工程之都市計畫，並令參加人南投縣政府修正計畫書、圖後報被告核定，已著手變更都市計畫內容，參加人南投縣政府於106年間就系爭道路工程再提案新建工程計畫，並獲被告所屬營建署同意補助在案，原告信賴主管機關之行政作為，自不可能依原徵收計畫之收回期限前提出申請，5年申請期限應自被告確定不執行都市計畫變更時起算；原告於獲悉竹山都市計畫變更案已胎死腹中後，隨即於107年5月31日會同系爭道路工程徵收案之原土地所有權人計57人向被告請求廢止土地徵收，雖係請求廢止土地徵收，但具體目的即在請求收回系爭土地，原告於107年5月31日即已具體行使請求收回系爭土地之權利，非原處分所指原告於111年3月22日申請收回等語。惟：

1.原告就系爭土地收回權於78年系爭土地被徵收時尚未發生，必須迄100年6月計畫使用期限屆滿，系爭道路工程仍未完工時，取得系爭土地收回權，故有關收回權之時效期間應適用原告取得該權利當時之法律規定，原告主張本件申請收回應適用徵收當時即78年12月29日修正公布前之土地法第219條云云，於法尚有未合。

2.觀諸原告所引最高行政法院99年度判字第57號判決乃載謂：行政法規之廢止或變更亦有信賴保護原則之適用，涉及行政規則之變更，如有因信賴變更前之行政規則所生之信賴利益，自應予保障等意旨。查原告於100年6月計畫使用期限屆滿而系爭道路工程仍未完工時即已依法取得收回權而得隨時行使，被告及參加人南投縣政府於事後究有無變更原都市計畫，均於原告已取得之收回權不生影響，並無牽涉信賴原則之問題，原告援引上開最高行政法院判決意旨，資為主張其等之收回請求權，因得適用信賴保護原則，而尚未罹於時效消滅之論據，自非可取。

3.又稽之卷附原告與其他原土地所有權人出具之107年5月31日書件，係載明依土地徵收條例第49條第2項規定，向參加人南投縣政府請求廢止土地徵收(見乙證9)，依其等請求主張之事實及應適用之法令依據，核與申請收回系爭土地所主張者迥異，原告主張其等連同其他被徵收人於107年5月31日提出請求廢止徵收書件時，即已行使收回系爭土地請求權云云，於法尚非有據。

七、綜上所述，被告因認原告申請收回系爭土地，已逾法定申請期限，乃作成原處分不予受理，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並求為判決如前揭訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併此敘明。

九、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　13　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　張 鶴 齡

法官　黃 司 熒

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 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。
㈡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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明	

文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　13　　日

書記官　詹靜宜

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證0-1	被告111年6月20日台內地字第0000000000號函(即原處分)影本(同甲證0-1)(原告編號附件一)	本院卷	33-38
甲證0-2	本案訴願決定書影本(原告編號附件二)(同乙證6)	本院卷	39-46
甲證1	土地登記謄本影本	本院卷	47-49
甲證2	監察院調查意見影本	本院卷	51-61
甲證3	他案訴願決定書影本	本院卷	63-81
乙證1	臺灣省政府77年8月25日77府地四字第89747號函影本	本院卷	113
乙證2	參加人南投縣政府78年5月10日公告影本	本院卷	114
乙證3	原告111年3月22日申請書影本	本院卷	115-119
乙證4	被告111年6月20日台內地字第0000000000號函(即原處分)影本(同甲證0-1)	本院卷	121-126
乙證5	參加人南投縣政府111年6月23日府地權字第0000000000號函影本	本院卷	127
乙證6	本案訴願決定書影本(同甲證0-2)	本院卷	129-136
乙證7	系爭道路工程徵收計畫書影本	本院卷	137-146
乙證8	參加人南投縣政府111年12月23日府地權字第0000000000號函影	本院卷	147-151

	本		
乙證9	訴外人陳腰等57人(含原告)107年5月31日申請廢止徵收書件影本	本院卷	153-157
乙證10	被告第801次都市計畫之審議會議決議「本案暫予保留」	本院卷	159-171
乙證11	被告都市計畫委員會第827次會議(節錄)	本院卷	173-180
丁證1	內政部土地徵收審議小組第243次會議紀錄影本	原處分卷	7-8