臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第186號
114年5月28日辯論終結

原　　告　廖英方

　　廖季方

　　廖元方

　　廖賴秀月

共　　同
訴訟代理人　楊盤江　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　蔡宜宏　律師

上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國112年5月23日台內訴字第1120020715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：

本件原告原具狀提起撤銷訴訟合併一般給付訴訟，訴之聲明為：一、內政部民國112年5月23日台內訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）、被告112年2月3日府授地用字第0000000000號函駁回異議之處分（下稱異議決定)及112年3月9日授地用字第0000000000號函駁回復議之處分(下稱復議決定)均撤銷。二、被告應給付原告新臺幣(下同）956,830

元及自112年2月3日起至清償日止按年利率百分之五計算之利息（見本院卷第15至17頁）；嗣於112年12月26日準備期日陳明本件係單純提起一般給付訴訟，並撤回上開訴之聲明一部分，保留訴之聲明二部分（見本院卷第568頁），迄於本院言詞辯論期日仍為相同聲明（見本院卷第621頁）。經核上開原告上開訴之一部撤回，於公益之維護無礙，自應准許，本院應就未經撤回之聲明為審判。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告前於95年間為辦理共有坐落○○市○○區○○段542、547、551、555及557地號5筆土地(下稱系爭5筆土地)分割及變更編定為交通用地，經分割出542-2、547-2、551-2、557-2、555-2地號土地〔除557-2地號外之土地其後再經分割出坐落同段542-2、542-17、542-18、542-19、542-20、542-23、542-24、542-25、542-26、542-27、542-28、542-29、542-31、547-2、547-8、551-8、551-9、555-8等地號18筆土地（下稱系爭土地）〕編定為交通用地，計支出土地分割複丈費12,000元、委託工程顧問公司撰寫水土保持計畫書費用45,000元及農業用地變更回饋金899,830元，合計956,830元（下稱系爭費用）。嗣被告所屬建設局為辦理烏日區成功西路(中75-1)道路拓寬工程（下稱系爭工程），乃將包括系爭土地在內之系爭工程全部用地報經內政部以111年11月10日台內地字第0000000000號函核准徵收（下稱系爭徵收案），被告並據以作成111年11月14日府授地用字第0000000000號公告（下稱系爭徵收補償處分）包括系爭土地在內之各被徵收土地徵收補償費在案。原告因不服被告未一併將系爭費用列入系爭土地之徵收補償費範圍核發，依序提起異議及復議，均經被告先後作成異議決定復議決定予以駁回，原告續行訴願，仍經訴願決定予駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭費用固非屬依土地徵收條例應補償之徵收補償，惟依司法院釋字第336、400、440、747號解釋，並參酌最高行政法院98年度判字第1449號判決、臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決及高雄高等行政法院111年度訴字第245號判決之意旨，因國家機關行使公權力致人民之財產包括所有權喪失、價值或使用效益減損等，若形成個人特別犧牲，國家應予補償，人民得直接引用憲法第15條規定請求，不再採用「無法律，無補償」之見解，且此項補償請求權之時效期間，應自司法院於106年3月17日作成釋字第747號解釋後起算。

2.系爭5筆土地均為農業用地，原告曾於94年1月中旬就系爭5筆土地申請核發作農業使用證明書，經改制前○○縣○○鄉公所以94年3月31日烏鄉農字第0000000000號函復略以：系爭5筆土地中有屬公路系統道路貫穿，應依公路法第9條規定，變更編定為交通用地，故無法認定系爭5筆土地之農業用地為農業使用等語為由，否准所請。原告乃依上開函示意旨，將系爭5筆土地中屬既成道路部分，申請辦理分割及變更編定，經分割出542-2、547-2、551-2、557-2、555-2地號土地(除557-2地號外之土地嗣後再經分割而被徵收部分即為系爭土地)及變更編定為交通用地後，於95年9月1日完成登記。其中有87.68%為「中75-1」道路之系爭徵收案徵收使用。原告為此支出之較大額費用計有：土地分割複丈費12,000元、委託工程顧問公司撰寫水土保持計畫書費用45,000元及農業用地變更回饋金899,830元，共計956,830元。原告辦理土地分割及變更為交通用地，係協助政府將公路系統內之既成道路合法化，無涉私人土地利用，變更前後乃至今，周遭地形地貌均無變動。倘非被告占用土地作為既成道路使用，且未於95年間徵收貫穿系爭5筆土地間之既成道路，原告即不必支付系爭費用以取得農用證明，自屬「特別犧牲」，依上開解釋，被告於徵收分割後之系爭土地時自應一併予補償。

3.被告雖辯稱原告為辦理變更編定所支出之系爭費用，係為申請農地農用證明以減免遺產稅之私人利益，惟原告就系爭5筆土地申請分割及變更編定後，為避免時程延宕乃同步向改制前烏日鄉公所申請農用證明，並向行政院陳請釋疑。在系爭5筆土地經改制前臺中縣政府於95年8月3日核准由農業用地分割並變更編定為交通用地前，改制前烏日區鄉公所即已依改制前行政院農業委員會95年6月13日農企字第095013496號函示「非都市土地之農業用地，倘有因道路……等依法應辦理徵收而未徵收者，……得以地政事務所核發，分別估算該非農業使用土地面積之證明文件，並僅就該農業用地部分土地查核發給農業用地作農業使用證明書」之意旨，於95年7月3日發給原告農用證明，而原告係於取得農用證明後之同年月24日始支付農業用地變更回饋金899,830元。足證原告為辦理變更編定所支出之系爭費用並非出於私人利益，而係為便利公所於變更編定為交通用地後，得以在其上設置交通標誌、路燈等設施，提升用路人、車交通安全之公共利益。

4.原告係請求特別犧牲之補償，並非徵收補償，不應僅按後來實際經徵收使用之面積比例支付。蓋農業發展條例只有規定農地轉為他用需繳回饋金，沒有其他用地轉為農地之獎勵金，未被徵收之土地縱轉回農地也無法取回已繳納之金額。另就大里地政事務所土地分割複丈費12,000元及委託工程顧問公司撰寫水土保持計畫書費用45,000元部分則均係以案計價，已付出之金錢不能減價回收等語。

㈡聲明：被告應給付原告956,830元及自112年2月3日起至清償日止按年利率百分之五計算之利息。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告於95年間辦理系爭5筆土地由農業用地分割並變更編定為交通用地，其目的係為申請農地農用證明，以減免遺產稅，難認有因公益而受特別犧牲。基此，原告當時基於

私人原因申請分割複丈，向改制前○○縣○○○○里地政事務所申請農業用地變更為非農業使用及地籍分割等作業，其相關規費及回饋金等系爭費用956,830元，屬原告為達私人管理使用目的所支付之成本，與系爭工程無關。另系爭5筆土地之分割共有物事件業經臺灣臺中地方法院於111年9月22日以108年度訴字第2530號民事判決確定在案，並經大里地政事務所於112年2月14日辦理判決共有物分割登記完竣，亦非系爭徵收案補償之標的。此外，原告共有之系爭土地因供公眾通行之特別犧牲，業經依法辦理徵收給予補償，合於司法院釋字第336、400、440、747號解釋意旨。而徵收補償費之範圍，依土地徵收條例第30條至第34條之1規定，亦無有關徵收前土地變更編定所生相關費用之項目，原告請求補償系爭土地於徵收前變更編定之相關費用956,830元，於法無據，原告並無請求補償系爭土地於徵收前95年變更編定相關費用956,830元之補償請求權。

2.原告引述最高行政法院98年度判字第1449號判決之個案事實，係就水災災害防救業務主管機關如為預防災害之必要，所為強制措施造成人民財產遭受損失時，肯認國家應給予相當之補償。另原告引述臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決之個案事實，係因該案原告所有土地漏未辦理徵收補償，請求新北市政府辦理徵收，該案判決認該案土地因可歸責於行政機關的原因漏未徵收，卻已闢為道路供公眾通行使用，致該案原告因公益而受有損害，而判決新北市政府應就該案原告所有土地報請內政部核准徵收。又原告引述高雄高等行政法院111年度訴字第245號判決之個案事實，係該案原告共有之土地位屬「變更高速公路永康交流道附近特定區計畫（第一次通盤檢討）案」範圍內，土地使用分區為水利用地，認該案原告有請求臺南市政府就該案土地應有部分報請內政部核准徵收之請求權，而判決臺南市政府應就該案土地報請內政部核准徵收。上

開各判決個案情形，與本件原告請求系爭土地於95年由農業用地變更編定為交通用地之系爭費用956,830元之情形，均相迥異，尚難逕為比附援引。原告引述臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決進而主張其「補償請求權」之時效應自司法院釋字第747號解釋106年3月17日作成後起算云云，亦非可採等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠經查：系爭5筆土地原為原告共有，屬山坡地範圍內特定專用區農牧用地，其等因於94年1月間申請核發農業用地作農業使用證明書，經改制前烏日鄉公所以94年3月31日烏鄉農字第0000000000號函復略以：系爭5筆土地中有屬公路系統道路（中75-1）貫穿，非屬農路，而應依公路法第9條規定，變更編定為交通用地，故無法認定系爭5筆土地之農業用地為農業使用等語，而否准所請。原告嗣將系爭5筆土地供作既成道路使用部分，檢具土地提供使用切結書等書件憑以申請辦理分割及變更編定，經改制前臺中縣政府以95年8月3日府地用字第0000000000號函核准，並分割出542-2、547-2、551-2、557-2、555-2地號土地(除557-2地號外之土地嗣後再經分割而被徵收部分即為系爭土地)及變更編定為「交通用地」，而於95年9月1日辦竣土地分割及變更編定事項登記，原告因此支付系爭費用計有：土地分割複丈費12,000元、委託工程顧問公司撰寫水土保持計畫書費用45,000元及農業用地變更回饋金899,830元，總金額為956,830元。然改制前烏日區鄉公所於改制前臺中縣政府核准分割及變更編定前，即已於95年7月3日參據改制前行政院農業委員會95年6月13日農企字第095013496號函示意旨，以大里地政事務所複丈成果圖及通知書為據，將系爭5筆土地減除「中75-1」鄉道面積部分，核發原告農業用地作農業使用證明書；而系爭土地則迄111年間始經被告所屬建設局報請內政部以111年11月10日台內地字第1110266886號函核准徵收作為辦理系爭

工程用地，而由被告作成111年11月14日府授地用字第11103
03789號公告等情，有系爭5筆土地第三類謄本、縣養鄉道
「中75-1」路線圖、臺中市政府公路路線圖及基本資料表、
改制前烏日鄉公所94年3月31日烏鄉農字第0940005126號
函、土地提供使用切結書、非都市土地變更編定申請書、改
制前臺中縣政府95年8月3日府地用字第0950214227號函、系
爭費用相關證明、改制前行政院農業委員會95年6月13日農
企字第095013496號函、改制前烏日鄉公所95年7月3日烏鄉
農字第0950012124號農業用地作農業使用證明書影本、內政
部111年11月10日台內地字第1110266886號函、被告111年11
月14日府授地用字第1110303789號公告等件存卷可稽（分見
本院卷第57至123頁、第579至581頁、第411頁、第521頁、
第539頁、第555至557頁、第385至391頁、第561至563頁、
第383頁及訴願卷第75頁、第76至79頁），堪認為真實。

㈡依上開事證情況，足見原告雖於94年間曾一度因申請系爭5
筆土地之農業用地作農業使用證明書未果，乃於95年間出於
自願提供系爭5筆土地已屬既成道路部分供公眾通行之目
的，辦理分割及變更編定手續，而支出必要之系爭費用，但
系爭5筆土地則至111年11月10日始經被告報請內政部作成核
准徵收處分予以徵收供作系爭工程用地至明。是以，原告係
辦竣上開分割及變更編定事項後歷經10餘年，系爭土地始被
徵收供作被告所屬建設局辦理系爭工程用地，當認原告支出
系爭費用辦理系爭土地分割及變更編定手續，係出於私人目
的，並非配合公用徵收而為，無從認定與公益目的具有關連
性，非屬應由被告負擔之特別犧牲。

㈢原告雖援引司法院釋字第336號、第400號、第440號及第747
號解釋意旨，並提出最高行政法院98年度判字第1449號判
決、臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決、高雄高
等行政法院111年度訴字第245號判決所示見解，憑為主張其
享有請求被告補償系爭費用之公法上請求權之論據。然：

1.觀諸司法院釋字第336號、第400號及釋字第440號解釋理由均已明示有關既成道路或計畫道路國家應依法律規定辦理徵收而予補償之意旨，而關於土地徵收因涉及人民之權利義務事項，具普遍規範性質，依中央法規標準法第5條第2項規定，專屬國會立法裁量範疇，非司法機關就個案行使審判權所得創設。系爭費用既非屬土地徵收條例第三章徵收補償所列應予補償之範疇，原告援引上開司法院解釋資為請求被告補償系爭費用之權源，於法容有未洽，不能採取。

2.再者，司法院釋字第747號解釋乃明確就需用土地人因公益需要興辦相關事業，穿越私有土地上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，而未依徵收規定向主管機關申請徵收地上權之情形，逕行賦予土地所有權人享有請求需用土地人向主管機關申請徵收其地上權之權利，則非屬於上開情形者，自無適用該號解釋之餘地（最高行政法院108年度上字第917號及112年度上字第214號判決意旨參照）。核諸原告請求被告補償之系爭費用與司法院釋字第747號解釋之原因案件情形迥異，自難援引上開司法院解釋，據為得向被告請求補償系爭費用之公法上請求權基礎。

3.至於最高行政法院98年度判字第1449號、臺北高等行政法院107年度訴字第1009號、高雄高等行政法院111年度訴字第245號等判決所示之法律見解，均係就該個案事實所為法律上之判斷，僅發生個案拘束力，不具普遍法規範之效力。且上開事件之個案情形均與本件個案事實完全不同，亦無從援引比附。

五、綜上所述，原告提起一般給付訴訟，主張其享有請求被告補償系爭費用之公法上請求權，依現行法律規定及最高行政法院相關判決表示之實務見解，均難認適法有據，無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　18　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

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　　114　　年　　6　　月　　18　　日

書記官　詹靜宜