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264號
民國114年6月4日辯論終結

原　　告　張和丞

訴訟代理人　周仲鼎　律師
複 代理 人　廖宜溱　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　陳姿君　律師
輔助參加人　臺中市東勢區公所

代　表　人　翁培真
訴訟代理人　劉明權

上列當事人間請求徵收補償事件，原告不服臺中市政府中華民國112年8月1日府授法訴字第1120136410號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、被告應就原告所有坐落臺中市東勢區東新段309地號土地全部，報請內政部核准徵收。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

查原告原於起訴狀記載訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應就原告所有台中市東勢區東新段309地號土地報請內政部核准徵收。」（見本院卷第16頁）；繼於民國113年1月4日準備程序期日陳明本件改提起一般給付訴訟（見本院卷第175頁、第176頁）並更正刪除原訴之聲明一部分，嗣於114年6月4日本院言詞辯論期日修正訴之聲明為：「被告應就原告所有坐落臺中市東勢區東新段309地號

土地全部，報請內政部核准徵收。」（見本院卷第530頁），於程序上並非法所不許，本院自應依其修正後之訴訟種類及訴之聲明予以審判，合先敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

㈠原告所有坐落臺中市東勢區東新段309地號土地（重測前為東勢段下新小段227-7地號土地，下稱系爭土地）經改制前○○縣○○鎮公所劃入辦理都市計畫4號道路工程（下稱系爭道路工程）用地範圍，經檢具徵收土地計畫書陳報改制前臺中縣政府報請徵收，因僅將該道路用地範圍內之重測前同段上新小段40-30地號等110筆土地（包括系爭道路鄰近同段312地號、中山段176、115、116、118、119等筆土地）報請改制前臺灣省政府核准徵收土地，系爭土地未列報在內，致未辦竣徵收補償程序，即施作道路工程完成作為現行計畫道路一部分（現況為文新街，下稱系爭巷道）使用。

㈡原告因認系爭土地未比照其他都市計畫4號道路工程用地之其他被徵收土地，迄未辦理徵收，以112年3月27日陳情書請求補辦徵收等語。經被告所屬建設局以112年4月27日局授建新地字第0000000000號函（下稱建設局112年4月27日函）復略以：前揭土地係屬都市計畫4號道路徵收範圍，惟因辦理徵收時為已開闢完成道路，故未列入徵收範圍。有關已開闢未徵收之道路用地係屬全國通案問題，且○○市○○○○○道路眾多，所需徵收經費龐大，造成財政嚴重負擔，已先行錄案，俟籌措經費有著後再行辦理等語。原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠依臺中市東勢區都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書、被告所屬都市發展局都市計畫書圖整合查詢平台查詢結果，系爭土地係劃屬於內政部核定44年10月24日發布之

臺中市東勢區都市計畫（下稱系爭都市計畫）之道路用地，屬公共設施保留地，取得方式為徵購，並由參加人開闢為道路，則原應列入徵收範圍之系爭土地未經被告徵收，卻實際開闢計畫道路供公眾通行使用，實質效果與徵收結果無異，原告應得類推適用土地徵收條例第13條規定，請求被告報請內政部核准徵，予以金錢補償。

㈡系爭土地周遭如坐落東新段312地號土地、中山段176、116、118、119地號土地，已為徵收完竣之道路，並由被告所屬建設局為管理者。其中，中山段176地號國有土地係於77年以第一次登記之原因辦竣所有權登記；其餘則係臺中市於100年以接管之原因辦竣所有權登記。另中山段115、116、118、119地號土地（重測前為東勢段下新小段229-44、229-46、229-48、229-49地號土地）係改制前參加人於78年因徵收之原因辦竣所有權登記，亦有上開土地之土地登記第2類謄本、臺灣省臺中縣土地登記簿可考。又依77年東勢鎮都市計畫第一期公共設施保留地4號計畫道路用地徵收土地計畫書、補償清冊等均未徵收系爭土地，足見被告確有漏未徵收系爭土地之情。

㈢系爭土地於被告辦理系爭徵收案時既非屬既成道路而得以排除於徵收範圍，則依司法院釋字第400號、第747號解釋意旨、憲法第7條、第15條及民法等規定，原告受有特別犧牲，國家應給予合理的補償，且不因法無明文規定即無法彌補原告所受之損害等語。

㈣聲明：被告應就原告所有坐落臺中市東勢區東新段309地號土地全部，報請內政部核准徵收。

三、被告答辯及聲明：

㈠參照最高行政法院105年度裁字第866號裁定、99年度判字第1146號判決意旨，需用土地人具裁量權，一般人民並無請求需用土地人向國家申請徵收其所有土地之公法上請求權。又司法院釋字第400號解釋意旨無非係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

請求國家為徵收之權利。復參據本院卷第252頁之系爭徵收案規劃圖所示，系爭土地係位在該規劃圖編號㉓旁垂直部分之旁邊，圖例上可看出系爭土地標示為已經開闢完成之道路，並非漏未徵收等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、輔助參加人答辯及聲明：

㈠原臺中縣政府於78年公告徵收，依原本的徵收圖，系爭土地當時已經是開闢使用的道路，以前的習慣是已經供道路使用的土地就不辦理徵收等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要所載之事實，有系爭土地之土地謄本（見本院卷第45頁）、改制前臺中縣東勢鎮公所辦理都市計畫4號道路工程徵收土地計畫書（見本院卷第260至266頁）、改制前臺灣省政府78年3月13日七八府地四字第142642號核准徵收函（見本院卷第259頁）、改制前臺中縣政府78年4月7日七八府地權字第060252號公告（見本院卷第258頁）、系爭道路工程用地徵收補償清冊（見本院卷第268至287頁）、陳情書（見本院卷第114頁）、建設局112年4月27日函（見本院卷第113頁）、訴願決定（見本院卷第35頁至第39頁）等件在卷可按，堪認屬實。

㈡按憲法第16條明定人民之財產權應予保障；土地徵收條例第1條規定：「（第1項）為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。（第2項）土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。（第3項）其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第3條第2款規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土

地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：……二、交通事業。」第14條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」第19條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」

㈢復按「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。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，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。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。」已據司法院釋字第400號解釋在案。參據其理由書復載明：行政院67年7月14日台67內字第6301號函所稱：「政府依都市計畫主動辦理道路拓寬或打通工程施工後道路形態業已改變者，該道路範圍內之私有土地，除日據時期之既成道路目前仍作道路使用，且依土地登記簿記載於土地總登記時，已登記為『道』地目之土地，仍依前項公用地役關係繼續使用外，其餘土地應一律辦理徵收補償。」及同院69年2月23日台69內字第2072號函所稱：「查台67內字第6301號院函說明二第二項核釋日據時期既成道路仍依公用地役關係繼續使用乙節，乃係顧及地方財政困難，一時無法籌措鉅額補償費，並非永久不予依法徵收，依土地法第14條：『公共交通道路土地不得為私有‥‥其已成為私有者，得依法徵收。』之原旨，作如下之補充規定：『今後地方政府如財政寬裕或所興築道路

曾獲得上級專案補助經費，或依法徵收工程受益費，車輛通行費者，則對該道路內私有既成道路土地應一律依法徵收補償。』」與前述意旨不符部分，應不再援用等語。

㈣觀諸上開解釋文及其解釋理由意旨，可知財產權係人民受憲法保障之基本權，依憲法第15條規定國家負有應予保障之義務。故私有土地成立公用地役關係之既成道路者，所有權人因公益需求，已無從自由使用收益其土地，而特別犧牲其財產上之利益，國家自應辦理徵收給予補償，以履行憲法課予保障人民財產權之義務。再者，各級政府容因經費困難，不能於短暫期限內，籌措充足財源對轄內既成道路全面辦理徵收補償手續。但如直轄市或縣（市）政府係經行使公權力將私有土地納入辦理計畫道路用地範圍，並報請上級主管機關核准徵收及辦理補償事項完竣，而據以實施都市計畫者，依土地法第14條第1項第5款規定：「下列土地不得為私有：……五、公共交通道路。」（原94年6月15日修正之同條第5款規定：「左列土地不得為私有：……五、公共交通道路。」及19年6月30日制定時之第8條第1項第3款規定：「左列土地，不得為私有：……三　公共交通道路。」）與都市計畫法第48條前段規定：「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……」之意旨，國家如未完成價購公共交通道路用地範圍內之全部私有土地者，即負有辦理徵收成為公有，並依法予以補償之法定義務甚明。此稽之前引行政院67年7月14日台67內字第6301號函及69年2月23日台69內字第2072號函釋載謂：政府依都市計畫主動辦理道路拓寬或打通工程施工後道路形態業已改變者，該道路範圍內之私有土地，如屬既成道路目前仍作道路使用者，地方政府毋須辦理徵收及可視財政情況裁量是否辦理徵收之意旨，已據司法院釋字第400號解釋表示與本號解釋意旨不符部分，應不再援用甚明。

㈤準此以論，地方政府將私有既成道路納入計畫道路用地範圍內，並已執行該都市計畫案完畢，則該私有既成道路土地之

形態與性質已與其尚未經公權力劃設成為計畫道路並據以實施前之原有情狀殊異，依土地法第14條第1項第5款及都市計畫法第48條之規定意旨，不容地方主管機關有不予徵收之裁量餘地，無從與一般私有既成道路土地之情形相提併論。再者，參酌司法院釋字第747號解釋亦揭示憲法第15條明定人民財產權應予保障之意旨，宣諭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，不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，屬對人民財產權之既成侵害，應賦予人民享有主動請求徵收以獲補償之公法上權利之規範效力。繼經司法院憲法法庭111年憲判字第15號判決諭知：其依59年2月9日修正公布之農田水利會組織通則第11條第2項前段：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」（109年7月22日制定公布之農田水利法第11條第1項規定：「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」）之規定，而應照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購或其他方式取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。參酌上開司法院釋字第747號解釋及憲法法庭判決明示人民因公益目的受有特別犧牲者，本於憲法第15條明定國家負有保障人民財產權之義務意旨，無須俟特別立法規定，應賦予人民主動享有請求主管機關辦理徵收給予相當之補償之公法上權利。經審酌政府行使公權力將私有既成道路納入計畫道路用地一部分，變更原既成道路之形態與性質，重新規劃開闢為計畫道路使用之情形，與上開司法院釋字第747號解釋及司法院憲法法庭111年憲判字第15號判決之原因案件情形相對照，可見二者皆屬人民財產權必須為公益目的繼續形成特別犧牲，已經政府行使公權力介入支配，且前者之私有既成道路土地所有權人所受之特別犧牲並不亞於後者，殊難認前者土地所有人之權益應受保障程度遠遜於後者，不得與後者受相同對待之法理上正當性與合理性。

㈥經查：

1.系爭土地為原告所有，前經內政部44年10月24日核定發布之系爭都市計畫劃設為道路用地，屬公共設施保留地，取得方式為徵收或購買，而未經辦理徵收補償，即闢設為整體計畫道路之一部分供公眾通行使用，有卷附系爭土地之○○市○○區都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書及土地登記謄本等件可稽（分見本院卷第43頁及第44頁）。觀諸卷內○○市○○區即改制前○○縣○○鎮公所前於77年間向改制前臺中縣政府提出之「東勢鎮都市計畫第一期公共設施保留地肆號計畫道路用地徵收土地計畫書」記載略以：為開闢道路需要，擬徵收坐落○○縣○○鎮東勢段上新小段40-30地號等110筆土地等語（見本院卷第261頁）；而改制前臺中縣政府78年4月7日以七八府地權字第060252號公告主旨記載略以：「本縣東勢鎮公所辦理都市計畫四號道路工程，奉准征收坐落（誤載為座落）東勢鎮東勢段上新小段四○－三○號等土地一一○筆…」等語（見本院卷第258頁）。而依卷附系爭都市計畫徵收圖說資料、臺中市政府地政局112年4月17日中市地用字第0000000000號函附○○縣○○道路用地徵收土地清冊、圖說資料、道路現況圖（見本院卷第343至348頁）及輔助參加人113年11月7日東勢區公字第0000000000號函載內容（見本院卷第453頁），並被告訴訟代理人於本院準備程序期日所述各節（見本院卷第333頁），足見系爭土地係位於系爭都市計畫之4號計畫道路用地範圍內，而該計畫道路範圍內之各筆土地之標繪情形，系爭土地與左右兩側之私有土地均屬已開闢完成道路，而系爭土地因屬既成道路未辦理徵收，不在公告徵收之列，而其左右毗鄰之其他私有土地則已辦竣徵收補償，系爭土地現況係作為東勢區計畫道路文新街道路之一部分使用，要無疑義。

2.綜上事證情況，可見系爭土地原經指定為系爭都市計畫之道路用地，由需用土地人興辦土地徵收條例第3條規定之

交通事業，將之納入系爭都市計畫4號道路用地範圍內，而由被告系爭都市計畫4號道路用地辦理報請徵收及補償事宜，並據以開闢完成計畫道路供公眾通行之用，當認被告實際上已行使公權力介入而將系爭土地之原既成道路之形態與性質變更成為系爭都市計畫4號道路之一部分即文新街道路。

㈦參據前揭司法院釋字第400號、第747號解釋及司法院憲法法庭111年憲判字第15號判決所示之意旨，並參酌改制前行政法院87年度判字第1291號判決載述：「公共交通道路土地，不得為私有，其已成為私有者，得依法徵收之，土地法第14條第1項第5款及第2項定有明文。再審被告在該道路地下埋設水泥管等排水系統，未予徵購或補償，且該地號所在路段，中間相隔吳興街之另一道路，即吳興街一五六巷之公共設施道路地，業經台北市政府報准徵收，卻獨對依建築法規定退讓而形成之公共設施道路地即系爭土地，排除於徵收補償之外，顯與平等原則相違」之法律見解，本件被告既已行使公權力將系爭土地變更為公共交通道路，其實際上之效果等同於將系爭土地提供國家使用，卻僅因其原屬於既成道路，即略過不予徵收補償，而兩側毗鄰之其他私有土地，則予以徵收補償，顯然違背平等原則。是故，原告起訴聲明請求被告應就其所有之系爭土地所有權全部，報請內政部核准徵收，自屬適法有據，為有理由，應予准許。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　25　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　黃司熒

法官　陳怡君

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　　25　　日

書記官　許騰云