最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第327號

上　訴　人
即原審原告　　鄭耀南
訴訟代理人　　沈政雄　律師
上　訴　人
即原審被告　　內政部
代　表　人　　劉世芳
訴訟代理人　　陳清進　律師
上　訴　人
即原審參加人　臺北市政府
代　表　人　　蔣萬安
訴訟代理人　　林倖如　律師

上列當事人間土地徵收事件，上訴人對於中華民國112年2月23日臺北高等行政法院109年度訴更三字第87號判決，各就其不利部分，分別提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決關於駁回上訴人鄭耀南後開第2項之訴部分廢棄。

二、廢棄部分，上訴人內政部應給付上訴人鄭耀南新臺幣612,975元及自民國106年6月17日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。

三、上訴人鄭耀南其餘上訴駁回。

四、上訴人內政部、臺北市政府之上訴均駁回。

五、上訴審訴訟費用由上訴人內政部負擔。

理　由

一、上訴人即原審參加人臺北市政府（下稱「臺北市政府」）為辦理臺北都會區大眾捷運系統○○線○○站工程（下稱「系爭工程」），以需用坐落於○○市○○區○○段0小段000-0、000、000-0地號的3筆土地（下稱「系爭交通用地」），及坐落於同段000-0、000-0、000地號的3筆土地（毗鄰地，住宅區，下稱「系爭住宅用地」）共6筆土地（以下合稱

「系爭6筆土地」），面積合計0.0328公頃，於是檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料，報經上訴人即原審被告內政部（下稱「內政部」）以民國92年5月2日台內地字第0920060925號函（下稱「原處分」）核准徵收系爭6筆土地，交由臺北市政府以92年6月3日府地四字第09202091000號公告，並發函通知上訴人即原審原告鄭耀南（下稱「鄭耀南」）。鄭耀南不服，依序提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分。經原審93年度訴字第1598號判決（下稱「93年判決」）撤銷原處分及訴願決定。內政部及臺北市政府不服，均提起上訴，經本院96年度判字第2077號判決廢棄原審93年判決，發回原審更為審理。後來經原審以97年度訴更一字第3號判決（下稱「更一審判決」）駁回鄭耀南之訴，鄭耀南不服，提起上訴，經本院99年度判字第1259號判決（下與更一審判決合稱「前確定判決」）駁回上訴確定。後來鄭耀南再以前確定判決所適用的法律有牴觸憲法疑義，據以向司法院大法官聲請解釋，並經作成釋字第732號解釋（下稱「第732號解釋」），鄭耀南於是以前確定判決有行政訴訟法第273條第2項的再審事由，向本院提起再審之訴，經本院106年度判字第156號判決審認，以原處分中有關核准徵收系爭交通用地部分，因非屬毗鄰地區土地，自不在第732號解釋宣告不予適用的範圍，鄭耀南就此部分提起再審之訴顯無理由，予以駁回；另就原處分核准徵收系爭住宅用地部分，前確定判決有再審事由，鄭耀南就此部分提起再審之訴為有理由，經審理後，廢棄前確定判決關於徵收系爭住宅用地部分，經重為審理後，認有事實問題無從調查審究，發回由原審重為調查審理。經原審106年度訴更二字第26號判決(下稱「更二審判決」）重為審理後，駁回鄭耀南之訴，鄭耀南又提起上訴，經本院109年度判字第595號判決（下稱「發回判決」）廢棄，發回原審更為審理。後來經原審109年度訴更三字第87號判決（下稱「原判決」）確認原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分違法，並駁回鄭耀南其餘之訴。鄭耀南仍不服，

於是提起本件上訴，並請求判決：原判決不利於鄭耀南部分廢棄；並先位聲明訴願決定及原處分關於系爭住宅用地部分均撤銷，及備位聲明內政部應給付鄭耀南新臺幣（下同）155,851,881元及自106年6月17日起至清償日止，按週年利率5%計算的利息，或發回原審。內政部及臺北市政府亦提起上訴，均請求判決：原判決不利於內政部部分廢棄；廢棄部分，鄭耀南之訴駁回或發回原審。

二、鄭耀南起訴主張、內政部與臺北市政府在原審的答辯與陳述及原判決的理由，均引用原判決的記載。

三、本院判斷如下：

㈠依處分時大眾捷運法（90年5月30日修正公布，下稱「90年捷運法」）第7條第4項規定，徵收聯合開發用地中非屬「大眾捷運系統場、站與路線」所必須的毗鄰地，不符憲法第23條的比例原則：

1. 土地徵收條例第1條第2項及第3項規定：「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。」及「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。……」90年捷運法第7條第1項及第4項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。」及「大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議購買、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議購買方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。」

2. 依捷運法授權（原授權依據為捷運法第7條第4項，嗣捷運法於86年5月28日修正時，授權依據移列為第7條第7項），由交通部、內政部於89年10月2日會銜修正訂定的處分時

大眾捷運系統土地開發辦法第2條規定：「大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地聯合開發依本辦法之規定；本辦法未規定者，適用其他法令之規定。」第3條規定：「本辦法用語定義如左： 一、聯合開發：係指地方主管機關依執行機關所訂之計畫，與私人或團體合作開發大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。二、聯合開發用地：係指大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地中，經劃定為聯合開發計畫範圍內供聯合開發使用之土地。三、場、站鄰近建築物：係指聯合開發計畫地區範圍內與大眾捷運系統場、站設施或站前廣場、道路土地毗鄰之建築物。」可知，聯合開發用地除大眾捷運系統場、站與路線的土地外，尚可包括「非大眾捷運系統場、站與路線之土地」的毗鄰地，即聯合開發用地並非全部為捷運交通系統事業所必須的土地，而此聯合開發用地得依90年捷運法第7條第4項規定，由主管機關依法報請徵收。

3. 然而，第732號解釋理由書闡釋：90年捷運法第7條第4項規定：「大眾捷運系統……其毗鄰地區辦理開發所需之土地……，得由主管機關依法報請徵收。」（下稱「系爭規定」）許主管機關為土地開發的目的，依法報請徵收大眾捷運系統路線、場、站（下稱「捷運設施」）土地的毗鄰地區土地；所稱依法報請徵收，是指依土地徵收條例的規定為之；而土地徵收條例第1條第2項規定：「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。」就徵收土地的範圍而言，土地徵收條例未規定者，應適用其他法律的規定；同條例第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。……」準此，其徵收除應為興辦該第3條所規定的事業外，其徵收土地的範圍，並應確為興辦該事業所必須；大

眾捷運系統屬土地徵收條例第3條第2款所規定的交通事業，其所得徵收土地的範圍，應為捷運交通事業所必須的土地；依系爭規定所得報請徵收作為開發用地的毗鄰地區土地，包括與捷運設施用地相連接、與捷運設施用地在同一街廓內且能與捷運設施用地連成同一建築基地、與捷運設施用地相鄰的街廓而以地下道或陸橋相連通等的土地（90年捷運法第7條第2項參照），此等徵收土地的範圍，難謂全為捷運交通事業所必須，其徵收非捷運交通事業所必須的土地，自已限制人民的財產權，並對其上合法居住者嚴重影響其居住自由；國家以徵收方式剝奪人民土地所有權，甚而影響土地上合法居住者的居住自由，如非為公用，則須符合其他公益的正當目的。徵收捷運交通事業所必須的土地，屬為興辦交通事業公用的目的；而主管機關辦理毗鄰地區土地的開發，是在有效利用土地資源、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費的取得，固有其公益上的目的；惟國家為利用土地資源、促進地區發展並利建設經費的取得等目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外的毗鄰地區土地（下稱「非交通事業所必須之土地」），將使土地資源的利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成原土地所有權人遭受土地損失的特別犧牲；系爭規定以使土地所有權人遭受特別犧牲的方式，徵收非交通事業所必須之土地進行開發，並非達成土地資源有效利用、地區發展並利國家建設經費的取得目的所不得不採的必要手段，且非侵害最小的方式；其許主管機關為土地開發的目的，依法報請徵收非交通事業所必須之土地，於此範圍內，不符憲法第23條的比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由的意旨有違，應自本解釋公布的日起不予適用等語。

4. 基此，依90年捷運法第7條第4項規定所為聯合開發用地中非屬「大眾捷運系統場、站與路線」所必須之毗鄰地的一般徵收，不符憲法第23條的比例原則，此並為本院發回判

決本於上述第732號解釋理由書意旨所表示的法律見解。原判決據此認為聯合開發用地，除大眾捷運系統場、站與路線的土地外，尚包括「非大眾捷運系統場、站與路線之土地」的毗鄰地，至於所謂捷運交通事業所必須的土地，應限於「為捷運交通事業路線、場、站所必須」的土地等語，自無違誤。臺北市政府上訴意旨主張原判決認為捷運交通事業所必須的土地，應限於「為捷運交通事業路線、場、站所必須」的土地，將推論出「非大眾捷運系統場、站與路線之土地」的毗鄰地，均不可能「為捷運交通事業路線、場、站所必須」的土地，而且只要是毗鄰地，由主管機關報請徵收，均違背比例原則的結果，針對「非大眾捷運系統場、站與路線之土地」的毗鄰地，根本否認「公益徵收」合法性存在的可能性，與第732號解釋意旨不符，而有判決適用法規不當的違法等語，尚非可採。

㈡關於鄭耀南先位聲明及備位聲明第1項部分：

1. 原判決以系爭住宅用地非屬「大眾捷運系統場、站與路線」或「捷運交通事業路線、場、站」所必須，因而認定原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分為違法，並無違誤：

⑴原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：①系爭住宅用地為臺北市政府76年3月12日都市計畫所編定的「第四種住宅區」，當時並未因興辦捷運○○線的交通事業，而經臺北市政府報請內政部徵收，即使依臺北市政府78年11月29日府工二字第379041號公告實施都市計畫「配合捷運系統○○線工程變更沿線土地為交通用地計畫案」計畫圖說，系爭住宅用地應配合交6、交7用地一併興建，但所謂「配合興建」的形式或內容均未具體成形，自難認於此階段系爭住宅用地屬興辦交通事業（捷運）所必須。②系爭交通用地經徵收後，鄭耀南分別於80年6月10日、80年12月30日就系爭交通用地、系爭住宅用地，與臺北市政府簽訂「大眾捷運系統土地聯

合開發契約書」(下分別稱「80年6月10日聯開契約」、「80年12月30日聯開契約」)，臺北市政府於是在82年9月23日公告實施「台北都會區大眾捷運系統○○線○○站（交6、7）聯合開發計畫案」(於同年月25日生效，下稱「系爭聯開計畫」)。系爭聯開計畫雖明文聯合開發建物與捷運車站的關係為「共構」形式，但依會勘結果及地籍套繪圖所示，足見系爭住宅用地並無供作捷運○○站場、站使用（捷運並無留設法定空地的規定），故系爭住宅用地非屬「大眾捷運系統場、站與路線」（第732號解釋稱為「捷運設施」）或「捷運交通事業路線、場、站」所必須，原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分為違法。③系爭住宅用地固應配合交6、交7用地一併興建，系爭聯開大樓並應與捷運設施採共構方式施工，然系爭住宅用地既無供作捷運○○站場、站使用，且於原處分作成當時，若將系爭聯開大樓的樑、柱部分或全部拆除，或共構部分予以回填，仍得透過適當的施工技術維持捷運設施結構體的安全，自難認系爭住宅用地為捷運交通事業所必須使用的土地，是原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分，並不符合徵收必要性原則，應認為違法等語，為原審依法確定的事實，經過審核與卷內所附的證據相符，而且沒有違反經驗、論理法則或證據法則，所表示的法律見解，也屬正確。

⑵內政部、臺北市政府上訴意旨雖主張：原處分作成時，系爭住宅用地與系爭交通用地直接相連接，且○○站B出入口共構基礎工程於當時已使用到系爭住宅用地，○○站B出入口工程並已完工，該共構結構屬與捷運場站設施不可或缺的一部分，已屬捷運設施所必須之用地；且依中興工程111年7月19日函及證人程道信於原審的證詞，原處分作成當時，系爭住宅用地共構結構已經完成，與捷運設施為不可分割的整體，當時捷運○○站已通車營運，已不可能封閉○○站B出入口再進行拆除共

構基礎工程，當時如未將系爭住宅用地納入整體捷運站體設施基地的考量範圍，將涉及捷運站體安全性、出入動線、人潮疏散、財務嚴重負擔等公共利益問題，原判決論斷原處分違法，卻未敘明論斷原處分適法性的判斷時點，且認定系爭聯開大樓與捷運設施間已緊密結合為一體，所有結構、樑、柱及連續壁形成一完整結構系統，系爭住宅用地在捷運設施與捷運○○線○○站交6、7聯合開發大樓新建工程（下稱「系爭聯開大樓工程」）共構範圍內，卻又認定系爭住宅用地的共構樑柱，並未承載捷運設施的載重，僅以證人廖晏瑋證述可以透過各種補強的方式，來維持捷運設施結構體的安全，便無視原處分作成時已不可能執行拆除共構基礎工程，系爭住宅用地不可能單獨自捷運設施割裂出來，有判決不備理由、理由矛盾及違背經驗法則的違法等語。然而：

①原處分關於核准徵收系爭住宅用地適法性的判斷，在於系爭住宅用地是否屬於「大眾捷運系統場、站與路線」或「捷運交通事業路線、場、站」所必須的土地，而有徵收系爭住宅用地的必要，已如前述，此與臺北市政府因實施系爭聯開計畫，而將聯合開發大樓與捷運設施採取共購的形式興建，導致事後如果因為原處分遭撤銷而應拆除聯合開發大樓，恐將影響捷運設施結構安全而須採取補強措施，甚至可能影響捷運站出入動線、人潮疏散、財務嚴重負擔等對公益有重大損害的結果，而有作成情況判決的必要（詳後述），分屬不同層次的判斷問題，不應混為一談。

②本院發回判決指摘原審更二審判決「未見說明系爭住宅用地上之樑柱究承載捷運○○站何設施，欠缺此樑柱對捷運有何影響」等語。經原審調查後，參照系爭聯開大樓工程的設計、監造建築師廖晏瑋的證述：「就更三卷㈠第465頁至第471頁4張系爭捷運工程竣

工圖，如果以『共構完工當時』來說，將聯開大樓的樑、柱部分或全部拆除，或共構部分予以回填，也是可以透過各種補強的方式，來維持捷運設施結構體的安全」等語，並參照系爭聯開大樓工程地下2層至1層平面圖，因而認定系爭住宅用地固然在捷運設施與系爭聯開大樓工程共構範圍內，然並不在○○站「捷運設施（圖說斜線部分）」使用的範圍內（系爭住宅用地甚且未緊鄰捷運設施），且系爭住宅用地的共構樑柱，並未承載捷運設施的載重，就捷運設施未使用系爭住宅用地一節，亦與臺北市政府捷運工程局（下稱「捷運局」）94年間提供的地籍套繪圖所載內容相符，故證人廖晏瑋此部分證述，應可採信，自無從因捷運設施與系爭聯開大樓工程共構，而認系爭住宅用地為捷運交通事業所必須，且即使認為捷運○○站B出入口連續壁屬永久結構的一部分且不可拆除，系爭住宅用地所在的連續壁設施，亦無從認為是屬於「捷運設施」，縱使拆除此部分的連續壁設施，可能有證人程道信所稱「影響結構安全」的疑慮，然依證人廖晏瑋所述可以透過各種補強方式，來維持捷運設施結構體的安全等語，亦可知並非全無因應之道，自難據此即認系爭住宅用地為捷運交通事業所必須，可見證人廖晏瑋是就「共構完工當時」已存在的事實，本於其專業知識所為樑柱對於捷運有何影響的陳述，也就是以原處分作成時的客觀既存事實狀況為基礎，且原判決除援引其證述內容之外，尚參照當時系爭聯開大樓工程地下2層至1層的平面圖，所為的綜合判斷，並無判決不備理由、理由矛盾及違背經驗法則的違法。此外，系爭聯開大樓與捷運設施的結構樑柱及連續壁即使形成一完整結構系統，但因捷運設施的結構僅有地下2樓層及地上1樓樓層，各樑、柱所支撐部分並非相同，是否承載捷運系統設施，仍應視其規劃設計及

所在位置而個別判斷，尚無因其為共構形式，即推論於此共構體之下所有的樑、柱及其占用土地範圍，都是承載捷運設施載重，而成為捷運設施的一部分，原判決認系爭住宅用地上的樑柱並未承載捷運設施的載重，並無理由矛盾。至於原判決所引用證人廖晏瑋的證述，認為縱使拆除樑柱，或共構部分予以回填，也可透過各種補強方式來維持捷運設施結構體安全，是針對內政部及臺北市政府所指對捷運設施結構體可能有安全疑慮部分，認為可透過補強方式避免，是基於工程安全考量，並不因此使系爭住宅用地成為捷運系統所必須的土地，原判決此部分亦無理由矛盾之可言。從而，內政部及臺北市政府上述上訴意旨，均不足採。

⑶臺北市政府上訴意旨又以原審對於其有關「原已參加聯合開發，僅被上訴人遭債權假扣押，長達19個月無法塗銷，因公益需要除一般徵收外，系爭住宅用地之取得，有其他侵害較小之方式可達成嗎，答案顯然是否定的」、「毗鄰地（包括系爭住宅用地）回復原狀不可行」、「若回復之技術上可行，但因而撤銷執行中之聯合開發計畫，對其他無辜地主、利用捷運大眾運輸系統之民眾及參加人，將損失極大，顯失均衡，不符合衡量性原則」等陳述，均未說明何以不可採的理由，而有判決理由不備的違法等語。然而，如前所述，原處分關於核准徵收系爭住宅用地適法性的判斷，在於系爭住宅用地是否屬於「大眾捷運系統場、站與路線」或「捷運交通事業路線、場、站」所必須的土地，而有徵收系爭住宅用地的必要，而系爭住宅用地既經判斷非屬捷運設施所必須的土地，則參酌前述第732號解釋理由書意旨，用地機關任意以公益之名，藉由使土地所有權人遭受特別犧牲的方式，強制徵收非交通事業所必須的系爭住宅用地進行開發，並非達成土地資源有效利用、地區發展

並利國家建設經費的取得目的所不得不採的必要手段，且非侵害最小的方式，此為法治國家保障人民財產權及居住自由的當然解釋，用地機關豈有要求土地所有權人或原審法院找出其他取得該土地較小侵害手段之理？更不能以鄭耀南未履行80年12月30日聯開契約，或對於其他地主、利用捷運大眾運輸系統的民眾及臺北市政府，將損失極大等因素，作為肯認強制徵收手段的正當性基礎。況且系爭住宅用地雖是基於土地開發目的，而由臺北市政府與鄭耀南締結80年12月30日聯開契約，但該土地既然是供系爭聯開大樓使用，而非供捷運設施使用，即使80年12月30日聯開契約遭臺北市政府解除，也只會衍生後續私權損害賠償問題，亦不得作為以強制徵收手段取得系爭住宅用地的正當化理由。原判決關於此部分的論述，雖未盡周詳，但不影響判決的結果，仍應予維持。

2. 原審認撤銷原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分，對於公益有重大損害，並斟酌一切情事，認撤銷該部分原處分顯與公益相違背，而作成情況判決，核屬於法有據：

⑴現代法治國家之行政，是以實現社會整體利益為目標。行政處分縱屬違法，如符合社會整體利益，仍須加以維護。因此，行政訴訟法仿日本行政事件訴訟法第31條立法例，於第198條第1項規定：「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。」也就是行政法院應就受處分人的個人利益與社會公益加以權衡，如經斟酌原告所受損害的程度，所受賠償的程度與方法，或損害防止的程度與方法及其他一切情事，認為原處分或決定的撤銷或變更顯與社會公益相違背時，得駁回原告之訴，以維護公私利益的平衡。然而，確保行政權的合法

行使為行政訴訟主要目的之一，對於違法的行政處分本應加以撤銷或變更，因顧全社會整體利益而駁回原告之訴，實屬極不得已之事，並非承認行政機關可為違法的行政處分。因此，同條第2項明定於「前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法」，以加強行政機關人員的警覺，促進行政權的合法行使（立法理由參照）。

⑵原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分，因不符合徵收必要性原則，而為違法，已如前述。然而，原審斟酌以下事實及權衡鄭耀南的個人利益與社會公益等一切情事：捷運○○站B出入口與系爭聯開大樓工程係以共構方式施工，其樑、柱及連續壁等設施形成一完整結構系統；而系爭工程（00000標）早已於87年12月間全部竣工，並於88年7月間完成驗收後啟用，系爭聯開大樓工程亦於93年5月開工後，於96年4月間竣工，並於96年7月30日取得使用執照，迄今已逾15年；系爭住宅用地雖非為「捷運設施」所使用，然為系爭聯開大樓坐落基地的一部分，若撤銷此部分的徵收處分，不僅應將現已合併登記為○○段○小段000地號的系爭住宅用地，重新辦理分割登記，並將系爭住宅用地所有權返還給鄭耀南，亦將造成系爭聯開大樓基地範圍內的土地應有部分須重新調整、分配，而複雜化整體產權關係，且將使系爭聯開大樓占用系爭住宅用地部分成為無權占有，而應予拆除並返還土地給鄭耀南；況拆除工程的施作可能危及該大樓的存續或結構安全，並造成大樓現有住戶或使用人大規模搬遷之情，足認撤銷原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分，對於公益顯有重大損害，並斟酌鄭耀南因徵收處分而受有喪失系爭住宅用地所有權的損害，但此徵收是肇因於鄭耀南未履行80年12月30日聯開契約所致等一切情事，因而認為如撤銷違法徵收處分，顯與公益相違背，故駁回鄭耀南先位聲明請求撤銷原處分關

於核准徵收系爭住宅用地部分，並准許其備位聲明請求確認原處分關於核准徵收系爭住宅用地部分為違法等情，核屬於法有據。鄭耀南上訴意旨以聯開基地範圍內的土地應有部分須重新調整、分配，僅是特定的系爭聯開大樓個別所有權人間私法上所有權的權利變動，且證人廖晏瑋並未證稱拆除工程將危及大樓的存續或結構安全，縱有，僅屬住戶的居住私益，而住戶或使用人大規模搬遷，也只是住戶的居住私益，均無涉公益，又鄭耀南喪失系爭住宅用地所有權，是被上訴人違法行使職權所致，而非上訴人違反80年12月30日聯開契約等語，據以指摘原判決駁回其先位聲明請求撤銷原處分關於核准系爭住宅用地部分，有適用法規不當的違法一節，經核是對原審所為取捨證據、認定事實的職權行使，再為爭執，並重述其在原審已經主張而為原判決摒棄不採的說詞，以其一己主觀的見解指摘原判決此部分認定違法，實非可採。

㈢關於鄭耀南備位聲明第2項部分：

1. 鄭耀南得依行政訴訟法第199條第1項規定，請求內政部賠償其所受的損害：

⑴法院依行政訴訟法第198條規定為情況判決，對於違法行政處分不予撤銷，是因為經過全盤斟酌的結果，認為其撤銷或變更，於社會公益有重大損害，為尊重合乎公益的既成事實，故予維持，而不是因為個人利益可任意犧牲。因此，同法第199條第1項規定：「行政法院為前條判決時，應依原告之聲明，將其因違法處分或決定所受之損害，於判決內命被告機關賠償。」以期原告能迅速獲得適當的救濟（立法理由參照）。

⑵土地徵收條例第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13條第1項規定：

「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」可知，核准徵收土地是內政部的權限，核准徵收土地是內政部所為的行政處分，若因違法徵收而必須對被徵收土地的所有權人予以賠償，自應由內政部負損害賠償責任。至補償機關或需用土地人，既非作成核准徵收土地處分的行為人，即非賠償義務人。本件內政部以原處分核准徵收系爭住宅用地部分，雖屬違法，惟經法院依行政訴訟法第198條規定為情況判決，則鄭耀南即得依同法第199條第1項規定，請求內政部賠償其所受的損害。

2. 鄭耀南因內政部違法核准徵收系爭住宅用地所受的損害賠償額，應以「補償完竣時的土地市價」為準：

⑴損害賠償之債，以有損害的發生及有責任原因的事實，且二者之間，有相當因果關係為成立要件。國家機關行使公權力徵收人民土地，被徵收的土地所有權人即因而喪失其財產權，如徵收處分經情況判決確認違法而未經撤銷，依行政訴訟法第199條規定訴請核准徵收土地的機關賠償，是情況判決的替代救濟措施，性質上是對於違法行政處分造成損害所為的填補，而屬損害賠償之債，其本質屬於國家賠償，故關於損害賠償的方法及範圍，仍應依國家賠償法規定。而國家賠償法第5條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」第7條第1項復規定：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」

⑵土地徵收條例第21條第1項規定：「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」第26條第1項及第3項規定：「直轄市或縣（市）主管機關應於國庫

設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起3個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。……」及「未受領之徵收補償費，依第1項規定繳存專戶保管時，視同補償完竣。」第27條前段規定：「需用土地人應俟補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作。」準此，土地所有權人對於其土地的權利，是於應受領的補償費在法定期間發給完竣時終止，也就是於該時點受有喪失土地所有權的損害，且其喪失土地所有權是因該違法徵收處分所直接造成，如無該違法徵收處分，其土地所有權於該時點即不會喪失，就此而言，堪認兩者間具有相當因果關係。故鄭耀南因內政部違法核准徵收系爭住宅用地而受有財產權遭剝奪的損害，本件既經法院為情況判決，顯見回復原狀並不適當，依國家賠償法第7條第1項本文規定，自應以金錢賠償之，且其金額並以「補償完竣時的土地市價」為準（本院106年度判字第10號、108年度判字第307號等判決先例均採此見解）。

⑶至於土地徵收條例第52條之1第3款規定，是針對土地徵收處分經行政救濟結果撤銷或廢止者，有關於徵收補償費的繳清、土地的發還、原設定他項權利及耕地租約的處理等事項，明定準用同條例第51條、第52條規定。而本件則是內政部所為核准徵收系爭住宅用地處分，經法院為情況判決確認違法，但維持該土地徵收處分，與土地徵收條例第52條之1第3款所定的情形，顯不相同，自無適用該規定之可言。鄭耀南上訴意旨援引不具拘束力的最高法院判決先例及土地徵收條例第52條之1第3款規定，主張其所受的損害，應為核准徵收處分經確認違法的情況判決時，或其於判決前聲明請求時即106年7月1日的土地價值為準，原判決認為金錢填補金額應以「補

償完竣時之土地市價為額度」，有適用損害賠償法則不當及不適用土地徵收條例第52條之1第3款準用第51條第2項規定之違法等語，實不足採。

⑷依鄭耀南與臺北市政府所簽訂的80年12月30日聯開契約第12條第3款（原判決誤載為第3項）約定：「第12條解除契約：……三、乙方（鄭耀南）提供土地於完成第8條第3項所有權移轉登記前如有……假扣押……或其他依法律所為禁止處分之登記等，……未能於甲方（臺北市政府）所訂期限內塗銷登記時，甲方得徵收乙方提供土地之全部或一部，並解除本契約，其徵收之土地補償費如超出依照該線捷運系統工程用地徵收當期（即78年7月1日）政府舉辦公共工程徵收補償標準計算之土地補償費時，其超出部分應返還甲方，由該管市縣地政機關於發放補償金時代為扣抵，乙方不得異議或主張任何權利。」而包括系爭住宅用地在內的系爭6筆土地，前經臺灣臺北地方法院民事執行處於90年6月22日囑託辦理假扣押查封登記，臺北市政府以90年7月27日府捷五字第9007149500號函請鄭耀南於文到2個月內，辦理塗銷上述假扣押登記，然因鄭耀南遲未完成塗銷事宜，且經協議價購不成，臺北市政府的執行機關捷運局以92年1月23日函通知鄭耀南，以其違反80年12月30日聯開契約第12條第3款約定為由，解除該契約並予以徵收等語，後來臺北市政府報請內政部以原處分核准徵收包括系爭住宅用地在內的系爭6筆土地，其中關於系爭住宅用地部分的徵收補償費為16,275,600元，於扣除依80年12月30日聯開契約第12條第3款後段約定應返還臺北市政府的差額11,754,600元及鄭耀南欠繳的系爭000-0地號土地地價稅131,181元後，於92年8月25日將餘額4,389,819元（計算式：16,275,600-11,754,600-131,181=4,389,819）存入「臺北市政府土地徵收補償費301專戶」保管而補償完竣，並經鄭耀南委託第三人於96年3月15日

具領等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據相符。參照前述土地徵收條例第21條第1項、第26條第3項規定，鄭耀南對於系爭住宅用地的權利義務，已於92年8月25日終止，鄭耀南於該日即受有系爭住宅用地所有權喪失的損害，故計算鄭耀南因違法徵收系爭住宅用地處分所受的損害，應以系爭住宅用地於徵收補償完竣時即92年8月25日的市價為準。

⑸經原審囑託戴德梁行估價結果，系爭住宅用地於92年8月25日的市價（正常價格）合計為16,888,575元，原審並審酌該估價報告書製作人均領有不動產估價師證書、不動產估價師開業證書，並均為台北市不動產估價師公會會員，實施估價時已參考土地登記謄本、地籍圖、都市計畫圖等資料，並於111年2月9日會同兩造、參加人至現場實地勘查，其估價流程，已就價格形成的主要因素、不動產市場概況、區域因素（包括近鄰地區之土地利用情形、建物利用情形、公共設施概況、交通運輸概況、區域環境內之重大公共建設、鄰近地區未來發展趨勢等）、個別因素（包括系爭住宅用地之基地坐落情形、土地法定使用管制、土地使用現況、公共設施便利性、建物與基地及周遭環境適合性分析、最有效使用分析等）等面向進行分析，在不考量捷運共構、捷運聯合開發計畫及土地徵收計畫之前提下，採獨立估價，不考慮地上建物對系爭住宅用地的土地價格所造成的影響，以系爭住宅用地於92年8月25日的法定容積及使用管制為基礎進行評估，並擬定1筆符合都市計畫及相關建築法令規定下可開發建築使用的土地，作為比準地，先採比較法與土地開發分析法評估虛擬比準地的價格，再考量系爭住宅用地的各筆土地與虛擬比準地之個別條件差異，經比較、分析、調整後推估其正常價格等情，因而認為鑑定人於鑑定系爭住宅用地正常價格時，是本其估價師專業進行估價，上開估價所得正常價格，堪稱允當

而可採；至於鄭耀南另舉其自行委託揚捷不動產估價師事務所所製作的估價報告書，並未會同內政部、臺北市政府參與現場會勘並表達意見，且其僅就系爭住宅用地於106年7月1日的市價予以鑑估，並不包含92年8月25日的市價，尚無可採等情，亦為原審依法確定的事實，經過審核與各該鑑定報告的內容相符，並與經驗、論理法則及論理法則無違，本院得據以為判決的基礎。

3. 鄭耀南得請求內政部賠償其因違法核准徵收系爭住宅用地所受的損害金額，應依國家賠償法第5條適用民法第216條之1及平均地權條例第79條規定，扣除依約應返還臺北市政府的徵收補償費差額、臺北市政府代為扣繳的地價稅額及繳存保管專戶的徵收補償費：

⑴自羅馬法、德國普通法以來，損益相抵原則即為損害賠償的一大法則。因為損害賠償的目的，雖在排除損害以回復損害發生前的同一狀態，但並非要使被害人因此而受不當的利益，故如被害人基於同一原因事實受有損害並受有利益時，即應由損害額中扣除利益額，以其餘額為請求的賠償額，故於88年4月21日公布增訂民法第216條之1規定：「基於同一原因事實受有損害並受有利益者，其請求之賠償金額，應扣除所受之利益。」（立法說明參照）而此項損益相抵的原則，應以該損益同歸於被害人為必要，至於加害人是否亦為受益人，則非所問。且依國家賠償法第5條規定，損益相抵原則亦適用於經法院為情況判決後的損害賠償之債。又依平均地權條例第79條規定，被徵收的土地，應納未納的土地稅捐，由該管直轄市或縣（市）政府於發放補償金時，代為扣繳，並以其餘款，交付被徵收或收買之土地所有權人。

⑵鄭耀南與臺北市政府所簽訂的前述80年12月30日聯開契約第12條第3款後段約定，是鄭耀南基於自由意志，就系爭住宅用地如何與臺北市政府聯合開發以取得所預期

的經濟效益，以及如未依約提供系爭住宅用地為開發行為基地時，鄭耀南得僅以相當於依78年7月1日政府舉辦公共工程徵收補償標準計算的土地補償費，作為臺北市政府報請徵收系爭住宅用地所取得的「對價」，是鄭耀南依其理性謹慎評估後所為的自主決定，其內容並無違反法律強制或禁止規定之情事，則基於契約自由及契約嚴守的原則，鄭耀南自應受該約定的拘束。換句話說，當鄭耀南違反80年12月30日聯開契約第12條第3款前段所定的契約義務，而有債務不履行致生開發延宕甚至無法將系爭住宅用地納入開發範圍所衍生難以估計的重大公益損害時，即應依同條款後段約定，返還臺北市政府因系爭住宅用地被徵收的土地補償費超出「78年7月1日政府舉辦公共工程徵收補償標準計算之土地補償費」的差額，其性質屬於因債務不履行而生損害賠償總額的違約金（民法第250條規定參照），這也可以由鄭耀南委託第三人於96年3月15日具領系爭6筆土地的徵收補償費時，依約同意扣抵應返還臺北市政府的差額共26,956,624元（系爭住宅用地部分則為11,754,600元）等情，得到佐證（更三審卷㈡第187頁言詞辯論筆錄、更二審卷㈠第134頁）。原審因而認為80年12月30日聯開契約第12條第3款後段約定，是契約兩造就鄭耀南違約時，應給付違約損害賠償額的預定等語，並無違誤。鄭耀南上訴主張內政部及臺北市政府均未因其違約而受損害，且內政部並非80年12月30日聯開契約的當事人，則原判決認定80年12月30日聯開契約第12條第3款後段有關徵收補償費的約定，屬於違約損害賠額額的預定，並據以認為其因違約所造成系爭住宅用地遭徵收所生的損害，亦可依該約定予以調整，而將內政部應賠償額度予以減輕，有判決理由不備、理由矛盾及違反論理法則的違法等語，尚不可採。

⑶鄭耀南確有違反80年12月30日聯開契約第12條第3款前段約定應依限塗銷系爭住宅用地假扣押登記的契約義務，則鄭耀南於臺北市政府報經內政部核准徵收系爭住宅用地後，即應依同條款後段約定，返還臺北市政府因系爭住宅用地被徵收的土地補償費超出「78年7月1日政府舉辦公共工程徵收補償標準計算之土地補償費」之差額，而臺北市政府確實已將系爭住宅用地的徵收補償費16,275,600元，於扣除依80年12月30日聯開契約第12條第3款後段約定應返還臺北市政府的差額11,754,600元及代為扣繳鄭耀南積欠系爭000-0地號土地的地價稅131,181元後，於92年8月25日將該部分補償費餘額4,389,819元存入保管專戶而補償完竣，且鄭耀南因內政部違法核准徵收系爭住宅用地所受的損害賠償額，即「補償完竣時的土地市價」16,888,575元等情，均如前述。內政部以原處分核准徵收系爭住宅用地，雖然違法侵害鄭耀南的土地所有權，但基於同一原因事實所生的相關權利義務關係，鄭耀南亦獲得清償其應給付臺北市政府的違約金、清償其所積欠的地價稅及受領相當於依78年7月1日政府舉辦公共工程徵收補償標準計算的土地徵收補償費等利益，則依國家賠償法第5條適用民法第216條之1規定的損益相抵原則及平均地權條例第79條規定，鄭耀南所得請求內政部賠償其因違法核准徵收系爭住宅用地所受的損害額，應為612,975元（計算式：16,888,575-11,754,600-131,181-4,389,819=612,975）。從而，鄭耀南備位聲明請求內政部賠償155,851,881元及自起訴狀繕本送達翌日即106年6月17日起至清償日止，按週年利率5%計算的法定遲延利息，於612,975元及其遲延利息的範圍內，為有理由，應予准許，逾此範圍的請求，則屬無據，應予駁回。原審就上述鄭耀南請求應准許部分，予以判決駁回，則有違誤，應予廢棄（詳後述）。

4.內政部以原處分核准徵收系爭住宅用地部分，違反土地徵收條例第3條第2款及第13條第2項第1款規定，而有過失：

⑴國家機關利用公權力徵收人民土地，被徵收土地的所有權人因而喪失其土地所有權，如徵收處分經情況判決確認違法而未經撤銷，依行政訴訟法第199條規定訴請徵收機關賠償，本質上雖屬國家賠償的一種，但是在主觀責任要件上，並不以公務員有故意或過失為必要（本院108年度判字第307號、106年度判字第10號等判決意旨參照），應先敘明。

⑵又參酌第732號解釋理由書意旨，系爭規定允許主管機關為土地開發的目的，依法報請徵收捷運設施土地的毗鄰地區土地，所稱依法報請徵收，是指依土地徵收條例的規定徵收，而土地徵收條例並未規定得依行政契約而報請徵收。換句話說，土地徵收並不是調整國家與私人間財產權的方法，國家以人民違反行政契約而報請徵收，以徵收作為人民違反行政契約的賠償方法，欠缺正當性（本院發回判決意旨參照）。而依土地徵收條例第3條第2款規定，國家因公益需要，雖得為興辦交通事業而徵收私有土地，但其徵收土地的範圍，應確為興辦該事業所必須者為限，已如前述；且依同條例第13條第1項、第2項第1款規定，需用土地人申請徵收土地，應擬具詳細徵收計畫書等資料，送由核准徵收機關核准，中央主管機關應審查是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理；上述規定，並兼有保障土地所有權人之財產權的意旨，而屬於保護他人的法律。

⑶公務員有依法律、命令所定執行職務的義務（公務員服務法第1條規定參照），如公務員違反保護他人的法令，致違背其職務義務，參酌國家賠償法第5條適用民法第184條第2項規定意旨，原則上即應推定其有過失，國家機關欲免責，須提出不可歸責事由的證明；而且公務員應依法令執行職務，故應認知、理解、遵守並執行

與其職務有關之法令，公務員如未盡此一注意義務，不知或誤解有關法令，即有過失（詳參廖義男，國家賠償法，82年7月增訂版，第60至62頁；吳庚，行政法之理論與實用，107年7月增訂15版，第719頁；陳敏，行政法總論，102年9月8版，第1155至1156頁）。內政部於審查臺北市政府報請核准徵收系爭住宅用地時，雖然當時90年捷運法第7條第4項規定尚未經第732號解釋宣告違憲，但是土地徵收條例第3條第2款及第13條第2項第1款規定仍屬有效的法律，承辦的公務員自有依上述法律規定執行職務的義務，且不得僅因鄭耀南違反80年12月30日聯開契約第12條第3款約定，而以徵收作為賠償方法，卻因誤解法令，未查明有無徵收的必要性，即以鄭耀南違反80年12月30日聯開契約第12條第3款約定，遽以原處分核准徵收系爭住宅用地，違反土地徵收條例第3條第2款及第13條第2項第1款規定，參考上述規定及說明，應認其有過失。原判決以處分時的90年捷運法第7條第4項規定，尚未經第732號解釋宣告違憲，況內政部因鄭耀南違反80年12月30日聯開契約，致臺北市政府無法如期取得開發所必須的土地，有導致重大公共建設工程延宕及成本增加的可能，若未及時予以徵收，將於公益有重大危害，始認有徵收的必要性等理由，因而認為無可指摘內政部有何過失等語，與本院所表示的上述法律見解不合，有適用法規不當的違法。

5. 鄭耀南違反80年12月30日聯開契約第12條第3款前段約定，不得作為內政部核准徵收系爭住宅用地的正當化基礎，也與鄭耀南受有喪失該土地所有權損害的發生，並無相當因果關係，而無過失相抵原則的適用：

⑴依國家賠償法第5條適用民法第217條第1項雖規定：「損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額，或免除之。」但是所謂被害人與有過失，必須其行為是損害的共同原因，而對於損害的發生或擴大

給予助力，並與損害的發生或擴大有相當因果關係，始有過失相抵原則的適用，如被害人的行為與結果的發生並無相當因果關係，尚不能僅因其有過失，即認有過失相抵原則的適用，此並為最高法院判決先例長期穩定的一貫見解（112年度台上字第1181號、110年度台上字第895號、104年度台上字第1254號、92年度台上字第431號等判決意旨參照）。所謂相當因果關係，是指依經驗法則，綜合行為當時所存在的一切事實，為客觀的事後審查，在一般情形上，有此環境、有此行為的同一條件，足以發生同一結果者，該條件即為發生結果的相當條件，其行為與結果為有相當因果關係；反之，若在一般情形上，有此同一條件存在，依客觀審查，不必然都會發生同一結果時，該條件與結果尚非相當，而僅屬偶發的事實，其行為與結果間即無相當因果關係。

⑵參酌第732號解釋理由書意旨，系爭規定允許主管機關為土地開發的目的，依法報請徵收捷運設施土地的毗鄰地區土地，所稱依法報請徵收，是指依土地徵收條例的規定徵收，而土地徵收條例並未規定得依行政契約而報請徵收。換句話說，土地徵收並不是調整國家與私人間財產權的方法，國家以人民違反行政契約而報請徵收，以徵收作為人民違反行政契約的賠償方法，欠缺正當性。也就是說，人民違反行政契約或可作為發動徵收的動機，但因違反行政契約而發動的徵收，並不能排除一般土地徵收的要件，而得以人民違反行政契約逕認核准徵收當然合法（本院發回判決意旨參照）。鄭耀南違反80年12月30日聯開契約第12條第3款前段約定，固屬債務不履行行為；然而，內政部得否核准徵收系爭住宅用地，仍應依土地徵收條例相關規定審查決定，並非只要鄭耀南一有違約行為，內政部就必然可以該約定作為核准徵收系爭住宅用地的依據，也就是說鄭耀南的違約行為（條件）與其因徵收所受的損害（結果）之間，尚非

相當，則其行為與損害結果的發生之間，即無相當因果關係存在。因此，參酌本院所表示的上述法律見解，本件並無過失相抵原則的適用。原審以因鄭耀南違約未塗銷假扣押登記，內政部才依80年12月30日聯開契約第12條第3款約定，核准徵收系爭住宅用地，應認鄭耀南所受損害的發生，是全部可歸責於其重大過失所致，依過失相抵原則，應認鄭耀南因系爭住宅用地的違法徵收所造成的損害，已無可得請求的賠償金額，並據以判決駁回其備位聲明請求賠償其所受的損害，於鄭耀南所得請求內政部賠償其因違法核准徵收系爭住宅用地所受的損害額612,975元及法定遲延利息的範圍內，鄭耀南上訴意旨指摘原判決此部分有適用民法第217條第1項規定不當的違法，應予廢棄，即屬於法有據。

㈣綜上所述，原判決關於駁回鄭耀南在原審先位之訴，並依行政訴訟法第198條規定，准許鄭耀南備位聲明請求為情況判決，以及駁回鄭耀南備位聲明請求內政部賠償超過612,975元及遲延利息部分，雖然都符合法律的規定，但原判決關於駁回鄭耀南備位聲明請求內政部給付612,975元及自106年6月17日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息部分，則有上述的違法情形，且違法情事足以影響判決結果，鄭耀南上訴指摘原判決此部分違背法令，請求判決廢棄，為有理由，應予准許；逾該部分的請求，則無理由，應予駁回。又因本件判決的基礎事實已臻明確，所涉法律問題也已經兩造於歷審充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審確定的事實，將原判決此部分廢棄，並自為判決如主文第2項所示。而內政部、臺北市政府上訴意旨指摘原判決不利於其等的部分違背法令，請求判決廢棄，並判決如其上訴聲明所示，均無理由，應予駁回。

四、結論：鄭耀南之上訴為一部有理由、一部無理由，內政部、臺北市政府之上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、

第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項但書、第104條、民事訴訟法第85條第1項但書，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　23　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　陳　文　燦

法官　李　玉　卿

法官　林　欣　蓉

法官　張　國　勳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　24　　日

書記官　楊　子　鋒