最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第638號

上　訴　人　廖凱修

訴訟代理人　簡維能　律師
　　楊昀芯　律師
被 上訴 人　行政院
代　表　人　卓榮泰
參　加　人　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安

上列當事人間確認徵收法律關係不存在事件，上訴人對於中華民國113年8月15日臺北高等行政法院112年度訴字第1168號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、參加人即需用土地人前為拓築臺北市復興南路需用臺北市大安區坡心段425-21地號等83筆土地〔包含上訴人之父廖欽福所有臺北市大安區十二甲段106-2地號土地，應有部分4分之1（下稱系爭土地），以下同區段土地省略區段號〕，前經被上訴人以民國63年12月27日台內地字第614856號函准予徵收（下稱63年12月27日函，公告期間63年12月28日至64年1月27日），並於63年12月28日公告徵收。廖欽福等10人於64年1月20日提出異議，參加人於64年2月間以64府地四字第3693號函復廖欽福等人略以：本件徵收按照重新規定地價補償乙節，於法不合，未便照准。廖欽福於64年2、4月收到46-2、105-23地號土地補償費，系爭土地其他共有人亦於64年8月至12月領取補償費，參加人並以65年1月23日北市地四字第01484號函（下稱65年1月23日函）請廖欽福儘速領取系爭土地補償地價。嗣參加人於98年間查得系爭土地尚未辦理徵收登記，臺北市大安地政事務所於98年5月15日在系爭土地

註記略以：參加人63年12月28日公告徵收，禁止分割、合併、移轉或設定他項權利。嗣參加人依63年12月28日公告徵收時之地價補償費加計利息，於106年12月14日以106年保管字第0164號存入「臺北市政府－土地徵收補償費301專戶」，並於同年月22日辦理系爭土地所有權移轉登記為參加人所有。經參加人以110年9月1日府地用字第1106021457號函通知廖欽福（96年0月0日死亡）之繼承人領取系爭土地徵收補償費新臺幣3,052,891元。上訴人為廖欽福繼承人之一，於112年4月12日向參加人所屬地政局主張略以：本件徵收未於公告期限內發給補償，應類推適用土地徵收條例第22條規定，已失其效力。內政部土地徵收審議小組於112年7月19日召開第268次會議，決議略以：參加人以65年1月23日函請廖欽福等人領取徵收補償費，可證參加人已繳交其所屬地政處轉發徵收補償費，無徵收失效情形；經被上訴人以112年11月24日院授內地字第11202676092號函請參加人轉知上訴人。上訴人不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起確認徵收法律關係不存在之行政訴訟，經原審112年度訴字第1168號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及參加人之陳述，均引用原判決之記載。

三、原審駁回上訴人於第一審之訴，係以：㈠系爭土地徵收事件，係發生於63年及64年間，當時法制未臻完備，行政機關就相關徵收、補償程序，未若現今嚴謹，且上訴人於112年提起本件確認徵收法律關係不存在之訴訟，距徵收當時已隔40多年之久，徵收資料可能因保存不易而已散失，承辦人員及當事人亦難以通知到場作證，要求徵收機關於40餘年後，舉證當時已合法踐行徵收及補償程序，恐有客觀上之困難。就「公益」與「被徵收人民所為特別犧牲」二者加以權衡，徵收機關之舉證，不宜採取過於嚴格之認定標準，以避免過度認定徵收無效，而有害及公益。㈡參加人前為拓築臺北市復興南路，經被上訴人以63年12月27日函核定，於同年月28

日公告徵收包含系爭土地在內之83筆土地。系爭土地共有人廖欽福及其他受徵收之土地所有權人等10人，於徵收公告期間，就徵收補償地價提出異議，經參加人於64年2月間函復其與規定不合，未便照准在案。廖欽福亦為同徵收案中46-2及105-23地號土地之共有人，其於64年2月及4月業收到補償費，有收據可證，且系爭土地共有人周涵源等，已於64年8月至12月領取補償費。其他異議人蘇文和等之徵收補償費亦於64年2月至12月間各自領竣。參加人再次以65年1月23日函通知廖欽福及共有人周浚源儘速領取系爭土地補償地價，該函所通知廖欽福之地址核與上開收據其所書寫領款人地址及異議申請書所書寫申請人地址相符，可知參加人已編列用地取得預算、踐行公告及合法通知領款程序，應合於土地法第233條規定意旨。雖因年代久遠，查無最初系爭土地徵收補償費通知廖欽福之資料，惟依上開間接資料，可認參加人已如期發放徵收補償費。本件補償費因廖欽福提出地價異議後未予領取，致該補償費未於法定期間發給完竣，難認可歸責參加人等詞，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠按35年4月29日修正公布之土地法第222條規定：「征收土地為左列各款情形之一者，由行政院核准之。……四、土地在院轄市區域內者。」第224條規定：「征收土地，應由需用土地人擬具詳細征收計畫書，並附具征收土地圖說及土地使用計畫圖，依前二條之規定分別聲請核辦。」第225條規定：「行政院或省政府於核准征收土地後，應將原案全部令知該土地所在地之該管市縣地政機關。」第227條規定：「（第1項）市縣地政機關於接到行政院或省政府令知核准征收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及土地他項權利人。（第2項）前項公告之期間為三十日。」第233條前段規定：「征收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。」第236條規定：「（第1項）征收土地應給予之補償地價補償費及遷移費，由該管市縣地政機

關規定之。（第2項）前項補償地價補償費及遷移費，均由需用土地人負擔，並繳交該管市縣地政機關轉發之。」第237條規定：「市縣地政機關交付補償地價及補償費，遇有左列情形之一時，得將款額提存待領。一、應受補償人拒絕受領或不能受領者。二、應受補償人所在地不明者。」第239條規定：「被征收土地應補償之地價，依左列之規定。一、已依法規定地價，其所有權未經移轉者，依其法定地價。二、已依法規定地價，其所有權經過移轉者，依其最後移轉時之地價。三、未經依法規定地價者，其地價由該管市縣地政機關估定之。」第247條規定：「對於第二百三十九條、第二百四十一條或第二百四十二條之估定有異議時，該管市縣地政機關應提交標準地價評議委員會評定之。」關於土地徵收之依據、程序、補償等事項，在土地徵收條例於89年2月2日公布施行之前，係以土地法為其規範依據。本件上訴人爭執系爭土地於63年公告徵收後於64年發放補償費期間有無於公告期滿後15日內通知上訴人之被繼承人領取補償費乙節，則關於該核准徵收處分是否失效之爭議，應以當時有效之土地法為據。

㈡土地法第233條固規定徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內發給之，惟就未於公告期滿後15日內發給補償費之法律效果，當時土地法並無明文。依司法院33年7月10日院字第2704號解釋：「需用土地人，不依土地法第368條第1項規定於公告完畢後15日內，將應補償地價及其他補償費額，繳交主管地政機關發給完竣者，法律上既無強制需用土地人繳交之規定，實際上又未便使徵收土地核准案久懸不決，尋繹立法本旨，徵收土地核准案，自應解為從此失其效力，土地所有人如因此而受損害者，得向需用土地人請求賠償。」司法院大法官54年12月29日作成釋字第110號解釋意旨：「……需用土地人不於公告完畢後15日內將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第2704號解釋，其徵收土地核准案固應從此失

其效力。但於上開期間內，因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人同意延期繳交有案者，不在此限。……」及本院97年2月份庭長法官聯席會議決議：「土地法第233條規定徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內發給之，係指需用土地人應於公告期滿15日內，將應補償地價及其他補償費額繳交直轄市或縣（市）地政機關，及該地政機關應於公告期滿15日內通知土地所有權人領款，使土地所有權人處於隨時可領取之狀態而言。至於同法第237條規定之提存，目的在減輕直轄市或縣（市）地政機關之責任，非其義務。直轄市或縣（市）地政機關如已合法通知應受補償人領款，而因應受補償人拒絕受領、不能受領或所在地不明，致未能發給，雖未為提存，該徵收土地核准案並不因此失其效力。」可見土地法第233條前段規定，係指除因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人同意延期繳交有案等情形之外，需用土地人應於公告期滿15日內，將應補償地價及其他補償費額繳交直轄市或縣（市）地政機關，由其通知土地所有權人領款，使土地所有權人處於隨時可領取之狀態。

㈢原判決以參加人前為拓築臺北市復興南路，經被上訴人以63年12月27日函核定，於同年月28日公告徵收包含上訴人之被繼承人廖欽福所共有系爭土地在內之83筆土地。廖欽福及其他受徵收之土地所有權人等10人，於公告期間就補償地價提出異議，經參加人於64年2月間函復未便照准在案。廖欽福亦為同一徵收案中46-2及105-23地號土地之共有人，其於64年2月及4月收到補償費，有收據可證，系爭土地共有人周涵源等及其他異議人蘇文和等之徵收補償費，亦於64年間各自領竣。參加人再次以65年1月23日函通知廖欽福儘速領取系爭土地補償地價，該函所通知廖欽福之地址核與其收據領款人及異議申請書申請人地址相符，可知參加人已編列用地取得預算、踐行公告及合法通知領款程序，合於土地法第233

條規定意旨。雖因年代久遠，查無最初系爭土地徵收補償費通知廖欽福之資料，惟依上開間接資料，可認參加人已如期發放徵收補償費。本件補償費因廖欽福提出地價異議後未予領取，致該補償費未於法定期間發給完竣，難認可歸責參加人等語，固非無見。然查：

1. 行政訴訟法第125條規定，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人事實主張及證據聲明之拘束，並應行使闡明權，使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，及令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述。第133條規定：「行政法院應依職權調查證據。」第189條第1項前段、第3項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。」「得心證之理由，應記明於判決。」第209條第3項規定：判決書「理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。」高等行政法院為事實審，應本於職權調查證據，並依調查證據之結果，斟酌全辯論意旨，認定事實。又行政訴訟所採之上開職權調查原則，其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，亦即使案件達於可為實體裁判程度之義務，以確保向行政法院尋求權利保護者能得到有效之權利保護。職是，行政法院違反上開闡明義務及職權調查義務而為裁判，或對有利於當事人之事實或證據，有應調查而未予調查之情形，或不予調查或採納，卻未說明其理由者，其裁判均屬違背法令。
2. 關於參加人是否已於期限內將補償費額繳交地政機關？是否已依法通知上訴人之被繼承人廖欽福，使其處於隨時可領取之狀態？乃關係本件徵收是否失其效力之重要爭點。因系爭土地徵收案距今已50年，原所有權人廖欽福亦於96年間死亡，搜尋當時之本案承辦人等人證固非易事，惟應有被上訴人或參加人所執有作成原處分及後續執行等書證可以為證。但遍閱全卷，被上訴人、參加人並未提出完整之原處分卷宗，僅零星提出征收土地計劃書、工程用地征

收土地清冊、申請征收土地／撥用公地有無妨礙都市計劃證明書、63年10月19日工程用地協議紀錄、被上訴人63年12月27日函、參加人63年12月28日公告、復興南路用地征收補償清冊、廖欽福64年1月20日申請書、參加人65年1月23日函及部分領取補償費之收據等書證，然未見關鍵之系爭土地補償費發放通知函及回執。被上訴人、參加人雖主張相關文件或因年代久遠佚失不可得，惟其又可提出上開書證而為有利抗辯，則上開書證係以何方式保管？是否編為檔案？補償費發放通知函及回執又如何保管？所謂佚失究因天災滅失或經造冊銷燬？均未見被上訴人、參加人為具體說明。原審未進而調查被上訴人、參加人於職責要求下，係如何保管相關通知及送達證明，審酌判斷所稱佚失是否可信，或有無其他證據方法，即卸免被上訴人提出證據促進法院發現真實之責任，反論及與法院調查證據之職權行使無關之公私益比較，以事涉公益，不宜對徵收機關之舉證採取過於嚴格之認定標準為由置而不查，即有判決適用法規不當之違背法令。

3. 又依原審卷內工程用地征收土地清冊所示，於本件徵收案，廖欽福除系爭土地外，亦同為46-2及105-23地號土地之共有人（原審卷第108、116頁），其於64年2月20日具名領取46-2地號土地補償費，再於64年4月7日以廖榮繼承人之代理人身分，領取46-2、105-23地號土地補償費，均有補償費收據在卷可稽（內政部卷第55-56頁）。其中就64年4月7日補償費收據，因僅記載補償費總額，該款是否包括廖欽福本人共有105-23地號土地部分之補償費，則有未明。關於廖欽福有無領取46-2、105-23地號土地補償費，固非本件確認系爭土地徵收之法律關係存在與否之直接證明，惟若參加人當時係就同一徵收案中廖欽福共有之系爭土地、46-2及105-23地號土地補償費同時通知其領取，則以廖欽福本人已領取其46-2地號土地補償費之收據，應可間接證明參加人就系爭土地已踐行合法通知領取

補償費之程序。但若領取補償費係分別依地號通知土地受徵收之所有權人，則如何以其他人領取補償費之事實間接證明廖欽福已受合法通知，實非無研求之餘地。原審並未依職權調查參加人通知廖欽福領取土地補償費之方式，僅就被上訴人、參加人所提出上開收據及系爭土地共有人周涵源等，已於64年8月至12月領取補償費，其他異議人蘇文和等之徵收補償費亦於64年2月至12月間各自領竣等事實，遽認參加人就系爭土地已踐行合法通知廖欽福領取補償費之程序，亦有原判決認定事實違反經驗法則及論理法則之違誤。又對於上訴人於原審有關廖欽福代他人領取46-2、105-23地號土地補償費部分，與系爭土地不同，無法證明廖欽福有拒絕領取系爭土地補償費，亦不能推定參加人無逾時通知廖欽福等主張，何以不可採信，原審亦未說明其理由，並有判決不備理由之違背法令。

㈣綜上，原判決既有上開違誤，並於判決結論有影響，上訴意旨指摘原判決違背法令，即有理由，上訴人求予廢棄，自屬有據。本件事證尚有未明，有待原審調查審認，本院即無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　10　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　張　國　勳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　10　　日

書記官　章　舒　涵