

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第74號

上 訴 人 黃明中

訴訟代理人 李荃和 律師

被 上 訴 人 內政部

代 表 人 劉世芳

參 加 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

上列當事人間收回被徵收土地事件，上訴人對於中華民國113年1月5日臺北高等行政法院112年度訴字第1313號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、參加人為辦理楊梅都市計畫楊梅體育園區工程（第一期開發區）需要，擬具徵收土地計畫書（下稱徵收計畫），報經被上訴人以民國107年4月24日台內地字第1071302995號函（下稱核准函）核准徵收桃園市楊梅區頭重溪段237地號等13筆土地，其中包含上訴人所有○○市○○區○○○○段○○○
○小段000-00地號土地（下稱系爭土地），及一併徵收其上土地改良物，由參加人以107年5月7日府地權字第10701058771號公告徵收，公告期間自107年5月8日起至107年6月7日止。系爭土地的徵收補償費，經參加人於107年7月6日存入「桃園市政府土地徵收補償費301保管專戶」而完成徵收程序，並取得系爭土地所有權。上訴人於111年9月26日提出申請函，主張參加人發給徵收補償費完竣已逾4年，其原有的系爭土地仍維持原有狀態，有未按徵收計畫開始使用等情，依土地徵收條例第9條第1項第1款規定，申請照原徵收補償價額收回系爭土地。參加人受理申請後，於111年10月18日會同上訴人、參加人所屬體育局、新建工程處及地政局前往

實地勘查後，以111年12月5日府地權字第1110339392號函擬具不予同意收回意見後陳報被上訴人審核。被上訴人曾函請參加人提供系爭土地實際使用配置等資料，嗣經召開土地徵收審議小組112年3月22日第258次會議（下稱系爭審議會議）作成系爭土地不准予發還的決議，被上訴人隨即以112年4月10日台內地字第1120262477號函（下稱原處分）通知參加人略以：上訴人收回系爭土地的申請，業經系爭審議會議決議於徵收取得後，已依核准計畫逐漸使用，所請與規定不合，不准予發還等語，並由參加人以112年4月14日府地權字第1120095534號函轉知上訴人。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被上訴人應依上訴人111年9月26日申請，作成同意上訴人依原徵收價額收回系爭土地之行政處分。經原審以112年度訴字第1313號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及參加人於原審之陳述與原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

(一)土地徵收條例第9條第1項、第4項規定：「（第1項）被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起20年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第219條之規定：一、徵收補償費發給完竣屆滿3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。三、依原徵收計畫開始使用後未滿5年，不繼續依原徵收計畫使用者。……（第4項）第1項第1款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。……。」為貫徹徵收必要性的嚴格要求，國家有確保徵收土地持續為符合公用或其他公益目的之義務，且需用土地人應於一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫

01 用，保障人民私有土地權益。而所謂「未依徵收計畫開始使
02 用」或「未依核准徵收原定興辦事業使用」，除該條第4項
03 就開始使用的範圍有規定須主體工程動工外，司法院釋字第
04 236號解釋針對78年12月29日修正前土地法第219條第1項被
05 徵收土地收回權規定之「不實行使用」或「不依核准計畫使
06 用」，所闡釋：應依徵收目的規劃的土地使用，就所徵收全
07 部土地為整體觀察，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，
08 不得為割裂之認定，始能符合公用徵收立法本旨等語，於要
09 件相同而為土地法特別規定的上開土地徵收條例規定，同樣
10 有其適用。是具體事件中，為達成同一公益目的而徵收的數
11 筆土地，在整體上無從割裂使用者，若已有部分被徵收土
12 地，業於核准期限內開始依徵收計畫為主體工程動工等使
13 用，而在外觀上逐漸具體化，雖徵收前個別原所有權的各個
14 地區，尚未達到全部使用，但可從已完成的工作暨其程度，
15 合理預期未完成的工作終將全部完成，且仍在按徵收計畫所
16 規劃土地使用的相關範圍者，即非前開規定所稱「未依徵收
17 計畫開始使用」的情形；至於依照原徵收計畫使用之外，另
18 增加徵收土地之使用效能而無違原徵收目的者，亦難謂屬於
19 「未依核准徵收原定興辦事業使用」的情形，原土地所有權
20 人仍申請收回被徵收之土地，即與規定不符。

21 (二)原判決依調查證據之辯論結果，業已論明：系爭土地為被上
22 訴人核准函徵收範圍且已完成徵收程序，徵收補償費經參加
23 人於107年7月6日存入上開徵收補償費保管專戶而發給完竣
24 之日起，迄上訴人111年9月26日提出本件收回申請時雖逾4
25 年，但依核准函所據徵收計畫的興辦事業內容，參加人前已
26 於107年10月開工，並就規劃設計的主體工程跆拳道訓練中
27 心、多功能運動中心暨體育展演中心先辦理興建，上訴人提
28 出本件申請後，於111年10月18日前往實地勘查時，主體工
29 程跆拳道暨運動場館業於109年8月動工後陸續興建中，據參
30 加人陳報工程進度施作達92%，系爭土地則已拆除其上原有
31 地上物後整地，嗣後主體工程亦於112年4月24日竣工、同年

01 10月2日開幕啟用；及需用土地人（參加人所屬體育局）優
02 先辦理主體工程興建，係因其前函請上訴人及其他利害關係
03 人協助地上物拆遷作業等，經上訴人以訴願中為由而未協助
04 拆除作業，經考量主體工程先行興建期間，系爭土地部分尚
05 未有急迫執行需求之故；並指明被上訴人有依職權查明系爭
06 土地實際使用情形，並綜合斟酌卷附土地徵收計畫書、工程
07 圖說等事證，原處分的作成程序未有瑕疵疏漏等情後，故
08 為：上開徵收範圍內的各項工程，已有依核准計畫逐漸使
09 用，並無於徵收補償費發放完竣屆滿3年（即110年7月6日）
10 後，尚未依徵收計畫開始使用情事之認定。又針對本件上訴
11 人申請收回時，系爭土地與上開優先興建主體工程，彼此為
12 核准計畫所興辦事業的相關範圍乙事，原判決亦有具體說
13 明：系爭土地雖位處徵收計畫規劃的楊梅體育園區北側邊陲
14 位置，且與園區內諸多場館間有裕成路相隔，惟徵收計畫係
15 以「體育園區」為土地使用規劃，園區內規劃尚包含戶外場
16 地、兒童遊憩區、森林運動公園、景觀滯洪地等，而非只有
17 體育場館等主要設施，尚須慮及可能吸納的人潮暨車流，須
18 將系爭土地納入徵收計畫的土地使用範圍以相應規劃停車
19 場、道路等附屬公共設施，有其必要等語。對於系爭土地雖
20 非主要設施，但與主要體育場館等園區內設施的使用規劃與
21 後續的興建完成，彼此有難以割裂的相關性事實，及由主體
22 工程已先興建的緣由暨目前進度，可認系爭土地仍將按規劃
23 目的作為附屬公共設施而逐漸使用等節，原判決亦有詳細說
24 明其證據取捨與得心證的理由，依前揭規定意旨及說明，認
25 事用法，均符合土地徵收條例第9條第1項第1款、第4項規定
26 意旨，並無違誤。上訴意旨仍謂系爭土地與主體工程可分別
27 獨立存在，應分別認定使用情形等語，係以其一己之主觀見
28 解，重複爭執；所指摘原審僅憑主體工程開始動工乙事，作
29 為參加人有無開始使用的唯一判斷標準，未實質觀察系爭土
30 地與已使用部分是否存有不得割裂認定之事實，未限縮解釋

01 土地徵收條例第9條第1項第1款、第4項規定而抵觸憲法第15
02 條財產權保障規定，亦屬誤解，均不足採。

03 (三)上訴人提出本件申請時，雖僅列載依土地徵收條例第9條第1
04 項第1款規定請求，惟被上訴人就參加人實地勘查後陳報意
05 見審核過程，有經參加人以112年2月13日府地權字第112003
06 4551號函回復說明系爭土地原規劃為綠地使用，惟其後細部
07 設計為舒緩園區交通流量及提供停車空間考量，就系爭土地
08 一部規劃辦理道路拓寬及停車場開闢等語；及系爭土地依徵
09 收計畫內容，原規劃為園區內「景觀滯洪池」周圍綠地使用
10 使用，參加人辦理公開展覽的112年9月變更楊梅都市計畫(部
11 分農業區、宗教專用區、綠地用地、乙種工業區、體育場用
12 地為道路用地)（配合環東路150巷銜接至110巷暨裕成路道
13 路拓寬工程)案計畫書內容，曾記載：參加人計畫建置「楊
14 梅區外環道路系統」以舒緩楊梅市區交通壅塞情況，減輕主
15 要道路之通行負擔，亦因應未來體育園區完工後產生之交通
16 壓力，暨現況道路範圍仍為體育場用地，為符合管用合一原
17 則，提升未來管理維護之便利性，併同變更現況已完成拓寬
18 之現況道路及相關工程範圍之體育場用地為道路用地等內
19 容；而原審言詞辯論終結前，系爭土地之土地使用分區（或
20 公共設施用地）仍為體育場用地、需地機關為參加人所屬體
21 育局，未有變更土地使用分區為道路用地或變更需地機關等
22 情，為原審依法確定之事實，且與卷內證據相符。如前述，
23 徵收系爭土地係規劃為體育園區內附屬公共設施的用地，目
24 的係在體育場館等主體工程周圍，亦須提供公眾來往所生人
25 潮、車潮的涵納功能；則系爭土地供為原規劃的景觀滯洪池
26 周邊綠地使用，或變更為參加人於原審陳稱之其中一部配合
27 道路拓寬及設置停車場之使用，並未改變預計作為體育園區
28 內能持續使用的附屬公共設施用地目的；之所以配合週邊道
29 路系統而為上開附屬公共設施內容的調整，亦係為因應體育
30 園區完工後交通需求而提高使用強度，尚在原定興辦事業中
31 規劃需求的功能範疇。原判決因認此部分變更，僅係增加興

辦體育園區事業使用的整體效能，未違反原定徵收目的，本件情形亦不符合土地徵收條例第9條第1項第2款規定「未依核准徵收原定興辦事業使用」之要件等語，據以判決駁回上訴人在原審之訴，依前揭規定意旨及說明，亦無不合。上訴意旨主張系爭土地的規劃用途有多次變更，且已作為道路使用而與核准使用內容不同等語，指摘原判決有適用法規不當之違法，求予廢棄，亦無理由。又上訴人請求收回的系爭土地，已非其得管領，實際使用情形關係土地徵收條例第9條第1項第1款或第2款之要件事實，復涉及確切位置比對等資訊，本須視實地勘查暨參加人之說明而定；且被上訴人作成原處分前，曾函詢參加人有關核准內容與實際使用現況等，亦涉及土地徵收條例第9條第1項第2款規定之適用，並由被上訴人於作成處分時納入考量，自難僅以上訴人申請初始未能表明確切法條，即謂此有未踐行依法申請程序即起訴之問題；是原判決尚贅論上訴人於本件起訴主張之土地徵收條例第9條第1項第2款規定部分，有未依法申請之訴不合法部分，固有未洽，惟不影響判決結論，仍應予維持，附予指明。

(四)綜上，原判決駁回上訴人在原審之訴，經核並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 8 月 19 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新

法官 李 明 益

法官 張 國 勳

法官 林 欣 蓉

法官 林 麗 真

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 115 年 8 月 19 日
03 書記官 邱 鈺 萍