臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
112年度訴字第1313號
113年11月14日辯論終結

原　　告　黃明中
訴訟代理人　李荃和　律師
　　謝怡宣　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳（部長）
訴訟代理人　張裔婷
　　許嘉紋
參　加　人　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）
訴訟代理人　張允
　　游毓萍
　　湯婉琛

上列當事人間收回被徵收土地事件，原告不服行政院中華民國112年9月13日院臺訴字第1125018383號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件被告之代表人原為林右昌，於訴訟進行中變更為劉世芳，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第191至192頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣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）（下稱系爭工程）需要，擬具徵收土地計畫書（下稱徵收計畫），報經被告以民國107年4月24日台內地字第1071

302995號函核准徵收桃園市楊梅區頭重溪段（下稱頭重溪段）237地號等13筆土地，及一併徵收其土地改良物，交由參加人以107年5月7日府地權字第10701058771號公告（下稱107年5月7日公告）徵收，公告期間自107年5月8日起至107年6月7日止。原告原所有之桃園市楊梅區大金山下段大金山下小段112-48地號土地（下稱系爭土地），位於徵收範圍內，經核准及公告徵收，並獲發放徵收補償費，參加人於107年7月6日將上開徵收補償費存入「桃園市政府土地徵收補償費301保管專戶」，完成徵收程序，並取得系爭土地所有權。嗣原告於111年9月26日提具申請函主張，參加人發給徵收補償費完竣已逾4年，其原有之系爭土地仍維持原有狀態，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，於111年10月18日會同原告、參加人所屬體育局、新建工程處及地政局（下分別稱體育局、新工處及地政局）前往實地勘查後，以111年12月5日函擬具不予同意收回意見陳報被告審核。經被告土地徵收審議小組於112年3月22日第258次會議決議不准予發還，被告遂以112年4月10日台內地字第1120262477號函（下稱原處分）復參加人略以：經土地徵收審議小組第258次會議決議，系爭土地於徵收取得後，已依核准計畫逐漸使用，原告申請收回系爭土地，不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定，不准予發還等語。參加人據以112年4月14日府地權字第1120095534號函轉知原告。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告之主張及聲明：

㈠被告與參加人未盡其調查義務，且忽略系爭土地是否開始使用之判斷得割裂認定之實質觀察必要：

1.土地徵收條例第9條第1項第1款所謂「開始使用」之意，應參照司法院釋字第236號解釋意旨，整體觀察系爭土地是否存有不得為割裂認定之明顯事實；而是否可割裂認定，除需

綜觀土地與徵收計畫書，亦應觀諸使用系爭土地及相關工程計畫是否相符。本件系爭土地與楊梅體育園區內之跆拳道場館間有裕成路相隔，與楊梅體育園區計畫所徵收之其餘土地並非不可割裂視之。體育局於實地現場勘查時，未攜帶本案相關工程圖說至現場，參加人亦未於現場就系爭土地之使用與工程圖說為審酌比對；甚且，參加人復未以111年10月25日府地權字第1110297642號函檢送會勘紀錄，可知其對系爭土地之會勘與判斷，除未將相關工程圖說列為證據審酌，更略未調查系爭土地徵收計畫書，漏未審酌系爭土地之使用目的與相關工程計畫是否相符，顯未盡其調查證據之責。又被告土地徵收審議小組第258次會議決議所為之判斷與決定，全然以參加人之會勘紀錄為憑，未實際評估考量徵收計畫進行之實況與需求，以及系爭土地真實使用情形，則體育局未就系爭土地之實際使用情形與工程圖說為審酌比對，未將相關工程圖說列為證據審酌，略未調查系爭土地徵收計畫書，亦未審酌系爭土地之使用目的與相關工程計畫是否相符之情形，原處分有未依職權調查之疏漏與正當程序瑕疵。

2.本件屬為實現特定都市計畫而有工程需求之一般徵收，是判斷人民對於系爭土地是否符合原價買回權之要件，當以該徵收計畫實際執行之需求與情況，以及系爭土地之實際現況而定。系爭土地已於107年7月6日由參加人取得所有權，徵收補償費發給完竣迄提出申請收回土地時已逾4年，而系爭土地仍維持原有狀態，參加人是否有徵收系爭土地之必要，顯非無疑。質言之，參加人多年未完工之楊梅體育園區工程第一期開發區，除是否有增進公共利益，實達土地徵收條例之立法目的，已有可議；且參加人在未依規定完成先期作業，存有多項缺失之下，即大規模先徵收人民之土地，致原告僅能取得顯不合理之低額徵收補償費，無法依區段徵收之土地所有權人按一定比例領回土地，被迫犧牲個人財產，顯已不達土地徵收條例所欲保障私人財產之立法目的。基此，本案顯不達土地徵收條例立法目的，應嚴格審查土地徵收條例第

9條第1項第1款所謂「開始使用」之意，同條第4項明定係指興辦事業之主體工程動工應不可視為唯一標準，以避免國家機關濫用徵收權限。原告於本件徵收進行之整體過程，無論徵收前後之憲法及法律上權利均遭嚴重漠視，而未經需用地機關實質開發使用之系爭土地，現實上形同遭需用地機關在無充分理由與實際需求之情形下預先圈地，被告認定徵收計畫之主體動工即屬全部動工，並未實質審查系爭土地原預定之用途與計畫內涵，忽略得否割裂判斷之實質觀察必要。被告及參加人未盡其調查義務，未整體實質觀察系爭土地是否具有不可割裂認定之事實，逕以徵收計畫之主體動工即屬全部動工，未實質審查系爭土地原預定之用途與計畫內容，忽略得否割裂判斷之實質觀察必要，並以一部動工即屬全部動工，認定本件申請收回案不符合土地徵收條例第9條規定之要件，拒絕其依法行使買回權，顯屬違法。

㈡參加人任意變更系爭土地徵收後之使用配置方式，有未依原定興辦事業使用之情形：

1.系爭土地在徵收計畫中，原本係規劃作綠地使用，參加人卻將系爭土地調整為大客車停車場使用，現又經工務局預計徵收部分土地拓寬裕成路，系爭土地自原作綠地使用變更為停車場使用，復於112年9月公開展覽「變更楊梅都市計畫（部分農業區、宗教專用區、綠地用地、乙種工業區、體育場用地為道路用地）（配合環東路150巷銜接至110巷暨裕成路道路拓寬工程）案」都市計畫書（下稱變更楊梅都市計畫書）時，再就部分土地實際變更為道路使用，作為裕成路拓寬使用，已實際變更系爭土地原定之使用用途，非僅變更楊梅都市計畫之部分配置，參加人未依核准徵收原定興辦事業使用系爭土地，顯與土地徵收條例第9條第1項第2款有違，且其使用配置方式，毫無規劃上之合理關聯、用途迥異且南轅北轍，明顯偏離徵收計畫原本之記載，足證參加人應無徵收系爭土地之必要。再者，系爭土地在被參加人徵收前即已有部分土地被占用作為道路，參加人所屬工務局預計再徵收系爭

土地近一半之用地，作為道路使用，則系爭土地剩餘之空間是否能如徵收計畫所載供大客車停車場之使用，顯有疑義。況參加人本可優先選擇一旁與跆拳道場館相連，已徵收且尚未使用之土地，卻捨近求遠地選擇系爭土地作為預定停車場，顯未具徵收系爭土地之必要。參加人一再變更對系爭土地的使用計畫，未從嚴解釋事後調整變更土地之使用配置方式，顯然已違土地徵收條例第9條第1項第2款所定「未依核准徵收原定興辦事業使用」之程度，無論係被告作成原處分，抑或行政院作成訴願決定時，實已針對土地徵收條例第9條第1項第2款之要件予以審究，從而，本件原告追加土地徵收條例第9條第1項第2款作為請求權基礎未違反訴願前置原則。至最高行政法院109年度上字第899號土地徵收事件與本案之爭點不同，即使徵收、配置有必要性，但被告未依原核定事業計畫的配置方式使用，為兩個層次之問題。

2.系爭土地之使用分區由原定「體育場用地」變更為「道路用地」，係為配合參加人計畫建置之楊梅區外環道路系統，興辦事業主體由參加人所屬體育局改為參加人所屬工務局，興辦事業主體不同，且興辦規模亦有所變更，本件已實際變更系爭土地之使用目的及使用用途，非僅變更本件原核准徵收興辦事業「楊梅都市計畫楊梅體育園區」之部分配置，參加人恣意變更系爭土地之使用配置及規劃方式，除可徵系爭土地並非興建楊梅體育園區「不可或缺」之土地外，其隨意調整使用配置之方式，顯然牴觸土地徵收條例第9條第1項第2款之規定，被告未予調查系爭土地徵收計畫書及審酌系爭土地之使用目的與相關計畫是否相符，顯未盡其調查證據義務。且被告未就徵收計畫書內記載已事後調整變更為從嚴解釋，未考量原作為綠地使用變更為作為停車場之使用配置方式，彼此間毫無規劃上之合理關聯。倘變更楊梅都市計畫之變更一經通過，系爭土地使用用途將變更為停車場或拓寬道路使用，即非做為體育場用地興建體育設施使用，亦非作為原計畫所稱作為園區內之綠地使用，且興辦事業主體由體育

局改為工務局，興辦事業主體不同；興辦規模亦有所變更，即屬已變更實際上使用用途，已達「未依核准徵收原定興辦事業使用」之程度，縱使變更計畫尚經參加人及被告之都市計畫委員會審議中，是系爭土地使用分區證明仍為體育場用地，然此不影響參加人有未依核准徵收原定興辦事業使用系爭土地之事實，原處分逕認本件徵收計畫書事後之調整係增加徵收土地之使用效能，而無違原徵收目的，即有違誤。

3.參加人任意變更系爭土地徵收後之使用配置方式，違反原核准計畫所定目的及用途，其既未依照核准計畫之目的、期限實行使用，徵收已喪失其正當性，原告因公共利益而忍受特別犧牲之原因亦已不存在，基於憲法財產權保障之意旨，原告得申請收回其被徵收之土地，以保障其權益。然系爭土地經參加人徵收後，參加人卻未依憲法要求之正當行政程序定期通知，使原告未能適時知悉被徵收土地之後續使用情形，致原告應受財產權之保障淪為空談。

㈢聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應依原告111年9月26日申請，作成同意原告依原徵收價額收回系爭土地之行政處分。

四、被告之答辯及聲明：

㈠系爭土地於徵收補償費發放完竣後，確已依徵收計畫開始使用：

1.土地徵收條例第9條第1項第1款所稱「開始使用」，依同條第4項規定係指主體工程已動工。本案徵收工程已於107年10月開工，主體工程於109年8月動工（補償費發放完竣3年內），各項工程已依核准計畫逐漸使用，於111年10月18日辦理實地勘查時，主體工程進度已施作達92%，而主體工程已於112年4月24日竣工，並於同年10月2日開幕啟用，足認徵收工程於徵收補償費發放完竣後，確已依徵收計畫開始使用。

2.系爭土地依徵收計畫書案附土地使用計畫圖所示，係規劃作為園區內之綠地使用，惟細部規劃設計時，因該園區跨區部分之裕成路位於園區西北側且為附近民眾出入之道路瓶頸，故考量紓緩園區交通流量及提供停車空間等相關因素，乃以拓寬裕成路及設置停車空間等進行規劃，該土地現況刻正辦理道路拓寬工程，並接續進行停車場開闢事宜，均屬增加徵收土地之使用效能，並無違原徵收目的及用途，此亦為最高行政法院109年度上字第899號判決意旨所認定。又土地徵收條例第9條規定及依司法院釋字第236號解釋意旨「所謂不依核准計畫使用或不實行使用，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之」，故無原告所述得割裂認定收回情事。綜上，本案之各項工程已依核准計畫逐漸使用，且主體工程施作進度已達92%，原告申請收回系爭土地不符合土地徵收條例第9條第1項第1款之收回要件。

㈡系爭土地亦無未依原定興辦事業使用之情形：

經參加人112年12月28日府地權字第1120367151號函查復，系爭土地依徵收計畫書案附土地使用計畫圖所示，係規劃作為園區內之綠地使用，惟細部規劃設計時，因該園區跨區部分之裕成路位於園區西北側且為附近民眾出入之道路瓶頸，考量紓緩園區交通流量及停車場空間等相關因素，以拓寬裕成路及增置停車場空間進行規劃，並增加土地之使用效能；目前現況可供停車使用，符合原徵收計畫。系爭土地擬部分變更為道路用地範圍，係園區內既有道路（裕成路）部分，該變更不影響體育園區之整體功能。且原告本件申請及訴願程序之請求權基礎都僅及於土地徵收條例第9條第1項第1款，並未就同條項第2款予以討論審議，故不同意原告就此部分於審理中另行追加請求。

㈢聲明：原告之訴駁回。

五、參加人之陳述及聲明：

㈠系爭土地於徵收補償費發放完竣後，已依徵收計畫開始使用，且已依核准徵收原定興辦事業使用：

1.參加人受理原告之申請後，首就原告是否符合申請人要件進行形式審查，並依土地徵收條例相關規定邀集相關機關及原告辦理實地勘查，並做成勘查紀錄併相關佐證資料陳報內政部。經於111年10月18日辦理實地勘查時，系爭土地之地上物已拆除，且系爭工程之主體工程已於補償費發放完竣3年內（109年8月）動工，工程進度已達92%，業於112年4月24日竣工，並於同年10月2日開幕啟用，故原告申請不符合土地徵收條例第9條第1項第1款申請收回土地之要件。

2.依徵收計畫之土地使用計畫圖所示，系爭土地係部分規劃作為園區內之綠地使用、部分作為園區內之聯外道路，惟細部設計時，該工程跨區部分之裕成路位於園區西北側且為附近民眾出入之道路瓶頸，考量紓緩園區交通流量及提供停車空間等相關因素，在不違反原徵收計畫使用目的之情形下，乃以拓寬裕成路及設置停車空間等進行規劃，屬增加徵收土地之使用效能，而徵收整體園區是要作多功能使用，細部計畫是參加人在作施工設計時去規劃整體園區佈設，並未實質變更原先體育園區整體徵收之用途及目的。目前園區之主體工程及園區聯外道路之裕成路拓寬工程皆已完成，園區整體工程確已依核准計畫逐漸使用，並無原告所述得割裂認定收回之情事。系爭土地係屬楊梅都市計畫內體育場用地，系爭土地截至113年8月5日止，土地使用分區或公共設施用地仍為體育場用地，需地機關仍為體育局，並無變更為道路用地或需地機關之情事。是以，本件並無與徵收計畫用途不符或未依核准徵收原定興辦事業使用之情事。

㈡聲明：原告之訴駁回。

六、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第64頁）、訴願決定（本院卷第69至76頁）、原告111年9月26日申請函、111年11月16日陳述意見書（本院卷第37至38頁、第51至57頁）、被告土地徵收審議小組第258次會議紀錄（本院卷第65至68頁）、參加人111年10月5日府地權字第1110273705號

函、111年10月25日府地權字第1110297642號函檢附111年10月18日會勘紀錄及簽到表、111年12月5日府地權字第1110339392號函、112年4月14日府地權字第1120095534號函、112年2月13日府地權字第1120034551號函、112年12月28日府地權字第1120367151號函（本院卷第39至40頁、第41至47頁、第59至61頁、第63頁、第129至130頁、第137至140頁）、新工處工程開工報告表（本院卷第131頁）、變更楊梅都市計畫書（本院卷第205至294頁）、都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（本院卷第321頁）、最高行政法院109年度上字第899號判決（原處分卷第43至64頁）、徵收土地計畫書（原處分卷第69至76頁）、全區配置平面圖（原處分卷第77頁）、被告111年12月13日台內地字第1110060353號函、108年5月10日台內地字第1080262588號函、107年4月24日台內地字第1071302995號函（原處分卷第80至81頁、第88頁、第112至113頁）、參加人108年5月23日府地權字第1080116337號函、108年4月29日府地權字第1080088953號函及附件全區配置圖、108年1月4日府地權字第1070316838號函、107年5月7日公告及徵收公告清冊、107年5月7日府地權字第10701058773號函、108年2月27日府地權字第1080047414號函暨未受領補償費保管清冊（原處分卷第87頁、第89至91頁、第92至95頁、第114至116頁、第117至120頁、第121至123頁）、系爭土地地籍圖、現況照片、都市計畫圖參考（原處分卷第124至126頁），及系爭工程設計圖說（原處分卷第127至128頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠本件申請是否符合土地徵收條例第9條第1項第1款及同條項第2款規定得申請收回被徵收土地之要件？㈡原告依前述規定，向參加人申請照原徵收補償價額收回系爭土地，有無理由？

七、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

按憲法第15條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，並為憲法第143條第1項所明定。國家因公用或其他公益目的之必要，固得經由法定程序徵收人民之土地，惟徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此程序保障不僅及於徵收前及徵收時，至土地徵收完成後，國家仍負有確保徵收土地持續符合公用或其他公益目的之義務，以貫徹徵收必要性之嚴格要求，且需用土地人應於一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益（司法院釋字第763號解釋理由書參照）。此於土地徵收條例即針對不同情形，分別設置第9條第1項被徵收土地之申請收回、第49條第1項徵收處分之申請撤銷及第2項徵收處分之申請廢止等特別規定，於人民因公共利益而忍受特別犧牲之原因不存在時，使原土地所有權人得以取回被徵收土地，以保障其權益。其中土地徵收條例第9條第1項規定：「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。」同條例施行細則第9條第1項規定：「依本條例第9條規定申請收回被徵收土地案件，由直轄市或縣（市）主管機關會同需用土地人、申請人及其他有關機關實地勘查，並作成勘查紀錄及研擬是否得申請收回之意見，報請原核准徵收機關核定。」乃設有收回權之申請要件、消滅時效及申請程序，前揭條例第9條第1項第1款規

定，私有土地經徵收後徵收補償費發給完竣屆滿3年，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得向該管市、縣地政機關申請照徵收價額收回其土地，其條文內容與土地法第219條第1項第1款大致相同，二者性質上同屬照徵收價額收回其土地之規定，規範目的係防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，因而特為原所有權人保留收回權（司法院釋字第534號解釋意旨參照），故司法院釋字第236號解釋就修正前土地法第219條所稱「不依核准計畫使用」之闡釋意旨，於解釋土地徵收條例第9條第1項第1款所稱「未依徵收計畫開始使用」亦應有其適用，**即是否符合「依徵收計畫開始使用」之要件，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，不能仍按徵收前之個別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定**，此另可參諸同條第4項本文規定：「第1項第1款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。」益明；而**同條項第2款規定，係以徵收後有無依原定興辦事業使用或依原徵收計畫繼續使用為要件，尚非以徵收處分合法性為審查對象**，亦與土地徵收條例第49條第1項係針對特定列舉之違法事由而申請撤銷徵收處分，或第2項因事後新發生特定情事致認徵收必要性已喪失而申請廢止徵收處分之規定不同。**至於依照原徵收計畫使用之外，另增加徵收土地之使用效能而無違原徵收目的者，尚難謂「未依核准徵收原定興辦事業使用」**（最高行政法院109年度判字第592號判決意旨參照）。

㈡本件申請不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定申請收回被徵收土地之要件：

1.經查，參加人為辦理系爭工程需要，擬具徵收計畫報經被告以107年4月24日台內地字第1071302995號函核准徵收桃園市楊梅區頭重溪段237地號等13筆土地，及一併徵收其土地改

良物，交由參加人以107年5月7日公告徵收，公告期間自107年5月8日起至107年6月7日止。原告原所有之系爭土地位於徵收範圍內，經核准及公告徵收，並獲發放徵收補償費，參加人於107年7月6日將上開徵收補償費存入「桃園市政府土地徵收補償費301保管專戶」，完成徵收程序，並取得系爭土地所有權。嗣原告於111年9月26日提具申請函主張，參加人發給徵收補償費完竣已逾4年，其原有之系爭土地仍維持原有狀態，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，於111年10月18日會同原告、參加人所屬體育局、新工處及地政局前往實地勘查後，以111年12月5日函擬具不予同意收回意見陳報被告審核。經被告土地徵收審議小組於112年3月22日第258次會議決議不准予發還，被告遂以112年4月10日原處分復參加人略以：經土地徵收審議小組第258次會議決議，系爭土地於徵收取得後，已依核准計畫逐漸使用，原告申請收回系爭土地，不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定，不准予發還等語。參加人據以112年4月14日府地權字第1120095534號函轉知原告等情，有前揭原告111年9月26日申請案卷等資料附卷可參，堪可認定。

2.觀諸參加人111年12月5日函擬具不予同意收回意見陳報被告審核之主要理由係以：本案徵收工程經現場勘查已依計畫期程於107年10月開工，主體工程並於109年8月動工，工程進度已施作達92%，並無原告所述系爭土地仍維持原有狀態之情事，爰認徵收工程於徵收補償費發放完竣（107年7月6日）後，確已依核准計畫開始使用，並無屆滿3年（即110年7月6日）未依徵收計畫開始使用之情事等語（本院卷第125至127頁），並隨函檢送參加人111年10月18日實地勘查紀錄及工程設計圖說等（本院卷第43至47頁、原處分卷第127至128頁）予被告參酌，此後，為回應被告有關系爭土地實際使用配置情形之詢問，參加人再以112年2月13日府地權字第11

20034551號函復進一步敘明：系爭土地依徵收計畫書案附土地使用計畫圖，係規劃作為園區內之綠地使用，惟細部規劃設計時，考量舒緩園區交通流量及提供停車空間等相關因素，乃以拓寬裕成路及設置停車空間等進行規劃，該土地現況刻正辦理道路拓寬工程，並接續進行停車場開闢事宜。本案工程於規劃之初，主體工程即設計有跆拳道訓練中心、多功能運動中心暨體育展演中心，亦依相關法令規定設置停車空間及公共藝術等設施，因被告核准徵收頭重溪段237地號等13筆土地上原有倉庫及違章建築占用，故需用土地人（參加人所屬體育局）函請原告及其他利害關係人就其地上物部分辦理救濟金領取並協助拆遷作業，惟原告以系爭土地及其地上物於訴願程序為由，暫不進行拆除作業，遂就其餘土地於不違反原核准計畫所定徵收目的及用途下陸續施作，其中系爭土地所在位置原係規劃部分作為園區內聯外道路拓寬、部分為停車場用地使用，考量主體工程興建期間，未有急迫執行停車場開發作業之需求，爰先辦理主體工程興建作業，是本案各項工程以依核准計畫逐漸使用，不符合土地徵收條例第9條第1項第1款規定申請收回之要件等詞明確（本院卷第129至130頁），嗣經被告土地徵收審議小組於112年3月22日第258次會議綜合斟酌本案徵收計畫書所載及參加人前揭查復之結果，始決議不准予發還（本院卷第65至68頁），被告並據以作成原處分，足見被告已依職權查明系爭土地實際使用之情形，並綜合斟酌卷附土地徵收計畫書、工程圖說等事證，並非僅以參加人之現場會勘紀錄為憑，原告徒憑前開片面情詞主張原處分有未依職權調查之疏漏與正當程序瑕疵云云，難認有據，要非可採。

3.此外，從系爭工程全區配置圖、地籍圖及工程設計圖說以觀（原處分卷第91頁、第124頁、第127頁），固可見系爭土地位處楊梅體育園區北側之邊陲位置，且與園區內諸多場館間有裕成路相隔，惟衡以體育園區之興建不可能只興建體育場館等主要設施，依參加人規劃之系爭工程第1期開發，園區

內包含跆拳道訓練中心、多功能運動中心暨體育展演中心、戶外場地、兒童遊憩區、森林運動公園、景觀滯洪地等，不可能未慮及體育園區所可能吸納之人潮及車流，自有就停車場及道路等附屬公共設施為相應規劃之必要，而主要體育場館固然位於園區之中心區域，系爭土地位處邊陲位置之使用縱非主要設施，亦難謂得與主要體育場館之使用及規劃割裂視之。是以，參諸前揭最高行政法院判決意旨，是否符合土地徵收條例第9條第1項第1款「依徵收計畫開始使用」要件之判斷，自應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，不能仍按徵收前之個別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定。以系爭徵收計畫而言，所謂「依徵收計畫開始使用」，參諸地徵收條例第9條第4項本文規定，即應指興辦楊梅體育園區事業之主體工程動工而言。

4.準此，該園區之主體工程為跆拳道訓練中心、多功能運動中心暨體育展演中心，既為兩造所不爭執（參本院卷第165頁），且該主體工程已於109年8月動工，顯係於107年7月6日補償費發放完竣3年內（即110年7月6日前），有新工處工程開工報告表（本院卷第131頁）附卷可按，系爭土地上雖原為倉庫及違章建築所占用等因素影響，相關工程因此略為延宕，然經參加人優先辦理主體工程興建作業，各項工程已依核准計畫逐漸使用，於111年10月18日辦理實地勘查時，主體工程進度已施作達92%，系爭土地之原有地上物已拆除，刻正辦理整地作業，且主體工程已於112年4月24日竣工，並於同年10月2日開幕啟用，有參加人112年12月28日府地權字第1120367151號函（本院卷第137至140頁）在卷可考，足證系爭工程於徵收補償費發放完竣後，確已依徵收計畫開始使用，並無土地徵收條例第9條第1項第1款規定得申請收回被徵收土地之情事，經核原處分否准原告申請收回系爭土地之理由，係依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵

收之全部土地整體觀察，於法並無違誤，原告於本院審理中主張：系爭土地之徵收使用與楊梅體育園區之興建間無合理關連性，且系爭土地並非不可或缺部分，主場館與系爭土地間有裕成路相隔，使用上應可分割視之云云，僅能認屬其一己主觀之見解，洵屬無據。

㈢本件申請不符合土地徵收條例第9條第1項第2款規定申請收回被徵收土地之要件：

1.按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：…十、起訴不合程式或不備其他要件。」同法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」是以，提起課予義務訴訟，必須先依法申請未獲准許，經訴願程序而未獲救濟者始能提起；倘未經訴願前置程序者，應認不備起訴要件為不合法予以駁回。又被徵收之土地，除區段徵收及土地徵收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，為土地徵收條例第9條第1項本文所明定，而該條項包含3款行使收回權之事由，其判斷各自獨立，且要件均有不同。觀諸原告111年9月26日申請函、111年11月16日陳述意見書所載（本院卷第37至38頁、第51至57頁），可見其申請自始即援引土地徵收條例第9條第1項第1款為依據，故參加人及被告土地徵收審議小組調查及審酌之焦點因此均集中於該條款要件之判斷，且原告之申請意旨既從未提及土地徵收條例第9條第1項第2款，迄訴願階段亦未見原告援引，遑論參加人、被告及訴願機關就此得為調查及實質審核，此可觀諸參加人111年12月5日函、112年2月13日函、被告土地徵收審議小組第258

次會議紀錄及原告訴願理由書等（本院卷第59至61頁、第129至130頁、第65至68頁、訴願卷第2至16頁）即明，是訴願決定書僅就本件申請是否符合土地徵收條例第9條第1項第1款要件為實體判斷，又原告迄至提起本件課予訴訟於起訴意旨中始併援引土地徵收條例第9條第1項第2款規定（參本院卷第23頁），然查該條款既未曾經其依法向被告提出申請，亦未經訴願機關實質調查及審酌，無異架空前述訴願前置程序，其起訴是否合法已非無疑。原告於本院審理中空言主張土地徵收條例第9條第1項第2款事由已於訴願階段經實質討論及審酌，無礙其於審理中進行理由之追補云云，核與前開卷證資料所示不符，難認可採。

2.再者，縱認原告前開主張為可採，然依第9條第1項第2款規定，係以徵收後有無依原定興辦事業使用為要件，增加徵收土地之使用效能而無違原徵收目的者，尚與「未依核准徵收原定興辦事業使用」有間，業如前述，原告固主張：系爭土地在徵收計畫中，原本係規劃作綠地使用，參加人卻將系爭土地調整為大客車停車場使用，現又經工務局預計徵收部分土地拓寬裕成路，系爭土地自原作綠地使用變更為停車場使用，復於112年9月公開展覽「變更楊梅都市計畫書」時，再就部分土地實際變更為道路使用，作為裕成路拓寬使用，已實際變更系爭土地原定之使用用途，非僅變更楊梅都市計畫之部分配置，參加人有未依核准徵收原定興辦事業使用系爭土地，顯與土地徵收條例第9條第1項第2款有違，且其使用配置方式，毫無規劃上之合理關聯、用途迥異且南轅北轍，明顯偏離徵收計畫原本之記載，足證參加人應無徵收系爭土地之必要等語，惟查，系爭土地迄至本院言詞辯論終結前，其土地使用分區或公共設施用地仍為體育場用地，需地機關仍為體育局，尚無變更為道路用地或需地機關之情事，有參加人提出之都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書可憑（本院卷第321頁），故原告前揭主張不僅缺乏事實上之依據，且已混淆土地徵收條例第9條第1項第2款收回被

徵收土地及徵收處分合法性之判斷；又況，經申請核准之徵收計畫，常因使用需求、規劃設計或預算經費等因素之改變，而需進行調整變更，實際上不可能一成不變，系爭土地依系爭工程之徵收計畫，原規劃作為園區內「景觀滯洪池」周圍綠地使用，嗣考量紓緩園區交通流量及停車空間等相關因素，以拓寬裕成路及增置停車場空間進行規劃，致有關系爭土地之使用略作變更，亦應僅係增加徵收土地之使用效能而無違原徵收目的，該變更實不影響體育園區之整體功能，此可參諸原告提出112年9月變更楊梅都市計畫書於變更之理由載明略以：參加人計畫建置「楊梅區外環道路系統」以舒緩楊梅市區交通壅塞情況，減輕主要道路之通行負擔，**亦因應未來體育園區完工後產生之交通壓力……考量既有道路路幅狹窄、會車困難且服務水準偏低，未來楊梅體育園區完工，可預期車流量增加，將進一步加重園區及週邊道路交通負荷，使既有道路無法負荷未來交通需求**……考量部分裕成路已完成拓寬為12公尺，且於與台1縣交界之路口刻正進行瓶頸改善工程，惟現況道路範圍仍為體育場用地，為符合管用合一原則，提升未來管理維護之便利性，併同變更現況已完成拓寬之現況道路及相關工程範圍之體育場用地為道路用地等語益明（本院卷第243頁），由此益徵系爭土地使用規劃設計之部分變更，其目的亦僅係增加徵收土地作為興辦體育園區事業使用之整體效能，無違原訂徵收之目的，核無原告指摘恣意變更系爭土地之使用配置及規劃方式之情事，自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」之要件甚明。

3.末以，有關系爭土地於徵收後，後續規劃設計使用檢討修正之情形，因原告不服被告就系爭土地之核准徵收處分，已另案提起行政訴訟，經本院以107年訴字第1525號調查審理時令被告向參加人查明，並據參加人以108年5月23日府地權字第1080116337號函、108年4月29日府地權字第1080088953號函及附件全區配置圖復被告（原處分卷第87頁、第89至91

頁），供被告於另案訴訟中提出，此已足令原告得以於另案訴訟中同步掌握系爭土地之後續使用狀況，況本件申請尚未逾收回權之消滅時效，不生妨礙原告行使收回權之疑慮，原告徒執前詞主張參加人卻未依憲法要求之正當行政程序定期通知，使原告未能適時知悉被徵收土地之後續使用情形云云，尚無足依此為其有利之認定，併此敘明。

八、綜上所述，原告主張各節均非可採。原處分於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告援引土地徵收條例第9條第1項第1款及第2款規定，向參加人申請照原徵收補償價額收回系爭土地，核與前開行使收回權之要件不符，其訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

九、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　5　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　鄭凱文

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、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.上訴人為公法人、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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　5　　日

書記官　高郁婷