臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第815號
114年4月10日辯論終結

原　　告　黃錦成
　　黃錦助
共　　同
訴訟代理人　吳志勇律師
　　白承宗律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）
訴訟代理人　王雅芳律師

上列當事人間土地重劃事件，原告提起行政訴訟，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、事實概要：

㈠被告（改制前為臺北縣政府）於民國87年3月27日發布實施「變更新莊都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）主要計畫」（下稱系爭主要計畫）案，並循系爭主要計畫案辦理細部計畫之擬定，於91年12月31日發布實施「擬定新莊都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計畫」案（下稱系爭細部計畫），以開啟塭仔圳地區之整體開發，其中即包含興建「特二號道路（下稱系爭道路）與台一線高架共構路段(新莊市轄區)工程」（下稱系爭工程）。原告所有分割前臺北縣新莊市中港厝段96-39地號土地（下稱分割前96-39地號土地，原告各為1/2持分），坐落系爭工程用地範圍內。

㈡被告為興建系爭工程，乃委請改制前新莊市公所（下稱新莊市公所）辦理取得系爭工程內私有土地之先行使用權，新莊市公所與原告分別於92年2月24日、92年2月27日簽訂土地使用同意書（下合稱系爭同意書），原告同意交付分割前96-39地號土地為系爭工程施作及領取土地先行使用獎勵金（下稱系爭獎勵金）。嗣因新莊市公所無法取得系爭工程範圍全部私有土地所有權人同意先行提供土地使用，經協議價購亦協議不成，遂擬具系爭工程徵收土地計畫書申請徵收，經被告函報內政部審議，內政部以93年1月16日台內地字第0930065737號函准予徵收（下稱系爭徵收處分）。被告並於發放原告徵收補償金（扣除原告已領之系爭獎勵金）後，完成分割前96-39地號土地之法定徵收程序，並於93年4月8日移轉登記為新莊市所有（嗣由新北市接管）。其間，分割前96-39地號土地陸續分割出新北市新莊區中港厝段96-39地號土地（下稱系爭土地）及同段96-66、96-67、96-75地號土地（嗣經廢止徵收後已發還予原告，下稱系爭發還土地）。嗣被告於109年8月公告「新北市新、泰塭仔圳市地重劃案（第一區）重劃計畫」之公辦市地重劃案（即系爭市地重劃案），原告遂執系爭同意書就系爭土地提起本件一般給付訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 系爭同意書第2條約定：「土地所有權人其所有面積均保持原狀不予變更，俟該區都市計畫實施時再按面積比率參加分配土地，並保留參與市地重劃權益」等語，可見系爭同意書以「同意先行使用該土地，俟將來列入重劃時再參加土地分配」為內容。系爭市地重劃案公布前，原告曾向被告請求系爭土地得參加系爭市地重劃案，並亦應得參與分配土地，然被告卻以系爭土地已經徵收不得納入為由，拒絕履行系爭同意書中所承諾之義務，並拒絕將系爭土地納入系爭市地重劃範圍內，無異使系爭同意書之約定形同具文。

2.依行政程序法第131條規定，人民之請求權時效為10年，系爭市地重劃案之重劃計劃書（公布日期：109年8月24日公告至109年9月23日）公布時起算請求權時效10年，是本件時效尚未經過。而因系爭市地重劃案僅公布都市計畫之主要計畫、細部計畫、防洪拆遷安置方案，至109年8月至9月為止，尚未有實際進行市地重劃案之重劃計畫書，揆諸雙方締約之真意，系爭同意書第2條約定所指應為進行「市地重劃案」之都市計畫，故從該約定之目的解釋而言，應自該公辦市地重劃案之都市計畫公布日起算10年時效，始符合契約之真意。

3.本件縱需探求系爭同意書之立約真意，然考量系爭同意書之約定背景，被告係以較優條件承諾原告，故未排除系爭土地徵收後仍可參與市地重劃之權益：

⑴觀系爭同意書第2、5條約定，明顯將「保留參與市地重劃權益」與「徵收補償」分列於不同條文，且內容亦無限制被告僅得擇一適用之權利或經被告徵收後即排除原告參與市地重劃之權益，雙方就原告之權益約定十分特定且明瞭，不容曲解。

⑵依據系爭細部計畫（土地使用管制要點專案通盤檢討）書之分區辦理要點（下稱系爭分區辦理要點）第9點第1、2項規定可知，系爭同意書第2、5條之約定係並存並非擇一，系爭同意書亦未排除徵收後參與市地重劃之權益。分割前96-39地號土地原包含系爭土地及系爭發還土地，可明系爭同意書中所指之土地範圍應係所借用之整體土地，而非僅限於系爭發還土地始納入約定參與市地重劃之範圍，故被告未將系爭土地列入市地重劃範圍內，顯然違反行政程序法第8條誠信原則。

⑶新莊市公所於93年間召開徵收協議會，承諾將保留出具同意書之地主未來參與市地重劃之權利，並表示此係考量本案之徵收既未牴觸都市計畫附帶決議，且徵收前已對原土地所有權人有所承諾等語，並有內政部105年8月24日土地徵收審議

小組第114次會議紀錄提案編號第114-1案之會議紀錄（下稱系爭會議紀錄）可稽，可知當時立約真意，確實係為保障配合政府政策之急迫需求而先行提供使用之土地所有權人，所給予之承諾，故無論原告土地是否遭到徵收、是否廢止徵收，皆不影響原告參加分配之權利甚明。

4. 行政程序法第135條前段、第149條準用民法之規定，債之關係成立後，債務人即有向債權人給付之義務。因此，原告即得依系爭同意書及系爭會議紀錄，請求將系爭土地面積納入市地重劃，被告亦應遵守誠實及信用之方法，履行其契約上義務。

5. 被告未測量系爭土地是否在系爭道路中央40公尺之實際使用範圍，將導致未正確將系爭土地之全部或一部列入重劃配地，此攸關被告是否構成債務不履行（給付不能，或不完全給付適用給付不能），亦與原告是否得依法請求備位聲明之賠償息息相關。因此，應有其調查之必要性。退步言，被告於給付不能或不完全給付之情形，原告亦仍得準用民法之規定，請求履行利益之債務不履行損害賠償。準此，因被告依據系爭同意書應有保障原告參與系爭市地重劃案之權益，則原告則得準用民法之規定，請求以系爭土地之公告現值計算，總計新臺幣（下同）110,182,800元之債務不履行損害賠償。

㈡聲明：

1. 先位聲明：被告於系爭市地重劃案之土地分配中，應將系爭土地面積，列入原告應得參與土地分配之範圍。

2. 備位聲明：被告應給付原告110,182,800元，及自原告行政準備㈢暨訴之聲明變更聲請狀繕本送達日翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 系爭同意書第1、2條均為原告同意提供土地供被告先行使用，第5條為被告無法以同意書取得範圍內所有土地時，應

辦理土地徵收，屆時原告同意將已領之系爭獎勵金由徵收補金內扣除，故由系爭同意書之行政目的、行政行為及整體文義可知，原告應知悉倘被告無法先行取得系爭工程之全部土地，則將實施一般徵收，故於被告嗣後改採土地徵收時，原告於領取徵收補償費後，土地所有權移轉予被告後，即無從適用系爭同意書第2條，此實為雙方當事人締約真意與客觀事實。又系爭同意書第2條僅為依法律規定之說明，並非請求權基礎，原告甚至連「先行使用」之條件亦未成就，更非可為原告先位聲明之基礎。

2. 系爭分區辦理要點第9點第3、4項分別將「依第1項規定採同意先行使用或租用」與「依第1項規定採一般徵收者」列為用地取得之方式，而分別規定開發單元內該闢建公共設施之費用分攤情形與效果，足證該2種土地取得方式確為擇一甚明。原告曲解系爭會議紀錄，被告並無承諾徵收後仍保留原告未來參與市地重劃之權利。

3. 原告主張先位被告履約及備位損害賠償權利縱有理由，然依行為時之行政程序法第131條第1、2項規定，本件時效於93年間徵收起開始為時效進行之始期，於98年因時效完成而當然消滅，原告於112年間始提起本件訴訟，顯罹於時效。又分區辦理要點第9點第5項亦載明「系爭道路中央40公尺採一般徵收部分之工程費用、地上物補償費及其他費用無需由開發單元負擔。」即謂將此部分排除於重劃範圍外，則原告至遲於94年已知悉系爭土地已然排除於市地重劃範圍內，竟遲於112年始起訴請求，更可證其請求權顯已罹於時效。

4. 原告之備位主張原因事實及請求權基礎，與先位主張相同，同屬系爭同意書第2條，則於先位不成立時，顯然無討論備位之必要。另有關原告聲請調查系爭市地重劃案內部研討文件、送交內政部核定之函文、相關會議紀錄等文件，與本件請求權基礎無涉，實無調查必要性。原告主張系爭土地並未在系爭道路中央40公尺之範圍內，而聲請測量，然除量測基準有誤外，亦與系爭同意書效力無關，而無調查之必要。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、事實概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭同意書（本院卷一第35、37頁）、系爭細部計畫（土地使用管制要點專案通盤檢討）書（本院卷一第289至316頁）、新莊市公所90年8月16日、90年12月12日、91年5月15日協調會議紀錄、91年10月9日說明會會議紀錄（本院卷一第269至271、274至275、279至282、284至286頁）、新莊市公所92年10月15日協議價購會議紀錄（本院卷一第239至242頁）、原告領取獎勵金清冊（本院卷一第451至452頁）、系爭徵收處分（本院卷一第229頁）、系爭工程徵收土地計畫書節錄（本院卷一第231至234頁）、系爭工程用地地價補償費公告、發放清冊（本院卷一第287至288頁）、系爭土地及系爭發還土地之異動索引查詢（本院卷一第453至458頁）可查，堪信為真。

五、本院的判斷：

㈠市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定範圍之土地進行規劃整理與興辦公共設施，並計算扣除土地所有權人依其受益比例負擔之公共設施用地及重劃相關費用後，按原有土地相關位次重新分配予土地原所有權人之土地改良措施，有促進土地利用、健全都市發展之功能，並為政府取得公共設施保留地之方式(都市計畫法第48條參照)，足見參與市地重劃者，應為市地重劃範圍內之土地所有權人。而土地徵收則是國家取得土地所有權最後不得已之手段，僅在無其他方法可資利用時始可，此觀之土地徵收條例第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」即明。是以，市地重劃與一般徵收，為兩種不同之政府取得公共設施保留地的方式，二者性質不同，不容混淆。

㈡被告徵收取得分割前96-39地號土地之緣由：

1.依系爭分區辦理要點（本院卷一第300至302頁）第9點第1項、第2項規定：「（第1項）本地區之公共設施用地如屬重大或緊急工程，得協調土地所有權人同意先行提供使用或租用者，若協調不成，基於重大或緊急工程之推動，必要時得以一般徵收方式取得。（第2項）本地區依前項規定同意先行提供使用或租用者，保留其土地所有權人參與重劃配地之權利。」可知，系爭工程用地原則上以市地重劃方式辦理，但基於重大或緊急工程之推動，必要時得以一般徵收方式辦理。易言之，倘若系爭工程用地無法以市地重劃方式辦理，基於系爭工程之重大及緊急性，得以一般徵收方式，由政府完成法定徵收補償程序後，取得土地所有權。

2.分割前96-39地號土地坐落系爭工程用地範圍為原告所有，而新莊市公所為辦理系爭工程用地取得，先後於90年8月16日、90年12月12日及91年5月15日邀集用地範圍之私有土地所有權人，召開3次協調會（本院卷一第269至271、274至275、279至282頁）。第1次協調會出席之土地所有權人先提出在不影響土地所有權人重劃權益，由土地所有權人同意先行使用土地，請被告提具體配套措施，或是比照泰山轄區內土地以一般徵收方式辦理用地取得等方案；第2次協調會出席之土地所有權人則一致希望比照泰山轄區內土地以一般徵收方式（公告現值加4成）之條件，辦理用地取得，無法同意用地先行提供工程使用；第3次協調會則係被告協調以核發獎勵金及保留將來市地重劃之權利方式，取得土地先行使用權，然有過半數土地所有權人不同意或未出席。

3.被告為繼續協調，乃擬具載明：「一、立同意書人同意依91年度土地公告現值3成領取獎勵金將上開土地提供政府興闢各項工程及管理維護使用。二、土地所有權人其所有面積均保持原狀不予變更，俟該區都市計畫實施時再按面積比率參加分配土地，並保留參與市地重劃權益。三、土地之地上物同意依現行法令辦理查估發放後15日內拆遷完成。……四、

本案道路用地如於簽訂同意書1年內辦理徵收補償時，立同意書人同意將已領之三成獎勵金由徵收補償金內扣除之。六、1年以後政府或任何機關不得以任何理由追回地上物補償款及土地三成獎勵金。……」等具體條件之「土地使用同意書」，交由新莊市公所續與私有土地所有權人協調，新莊市公所並於91年10月9日召開公告土地現值說明會會議（本院卷一第284至286頁），但出席之土地所有權人仍對調整後地價有意見，後經新莊市公所請第三人居中協談及個別拜訪土地所有權人，再予協調，原告雖有簽署系爭同意書，並領取獎勵金（本院卷一第451至452頁），惟迄至92年7月間，新莊市公所仍未能以上開方式，取得系爭工程範圍私有土地之先行使用權。

4. 因當時台1線高架橋即將完工，而中正機場捷運線亦將動工，致系爭工程有進場施工之急迫性，被告遂依據系爭細部計畫之附帶條件，啟動一般徵收程序。經請需用土地人新莊市公所依土地徵收條例第11條規定，邀集系爭工程用地範圍所有私有土地所有權人，於92年10月15日召開協議價購會議（本院卷一第239至242頁），說明協議價購價格等協議價購相關事項，以及徵收補償相關規定，即協議不成時依法辦理後續之徵收程序，包括徵收補償標準，並重申前述系爭同意書第5點約定。然因地價補償等因素，未能符合出席之土地所有權人要求，致協議不成立；另未出席或未於會後出具協議價購同意書者，經視為協議不成立，被告爰以92年11月12日函請需用土地人新莊市公所製作系爭工程土地徵收計畫書報被告審核，並由被告報經內政部准予徵收，被告並於發放補償費後，完成系爭工程用地取得之法定徵收程序。其中，原告原所有分割前96-39地號土地，亦因完成徵收程序，而移轉登記為新莊市所有（嗣管理者變更為新北市），該土地所分割出之系爭土地，迄未經撤銷或廢止徵收，仍登記為新北市所有（本院卷第453至454頁）。

㈢由上述系爭同意書製作及簽署經過，通觀系爭同意書全文，從該意思表示所根基之原因事實、主要目的、社會客觀認知及當事人所欲表示之法律效果，作全盤之觀察，並探求當事人立約時之真意，可知系爭同意書之內容係將系爭細部計畫之附帶條件予以具體、明確化，亦即被告係按系爭細部計畫之附帶條件，先協調保留原告私有土地所有權，並以發放獎勵金及保留將來市地重劃權利之方式，取得該土地之先行使用權，但如於簽署系爭同意書之1年內，該土地遭徵收時，則原告所領取之系爭獎勵金，應轉為徵收補償金之一部，並由被告發放徵收補償金差額後，完成徵收之法定程序。則此時，該土地既已收歸國有，原告即無法再以該土地之「土地所有權人」身分，參與市地重劃，亦無保留將來市地重劃權利之可言。是原告以系爭同意書之片段字面，主張被告係因考量系爭工程進場施工之急迫性及政策與時程需要，故以較優渥之條件「承諾」原告，無論土地徵收與否，均不影響原告參與市地重劃之權益等語，顯違系爭分區辦理要點及兩造立約真意，並不可採。

㈣原告雖主張系爭會議紀錄（本院卷一第56至61頁）承諾保障出具同意書之原告未來有參與市地重劃之權益等語。惟細觀系爭會議紀錄可知，被告係對於原告申請撤銷徵收系爭發還土地之96-66及96-67地號土地暨被告申請廢止徵收之提案，就其申請廢止徵收部分，向內政部土地徵收審議小組說明其理由，係考量當時新莊市公所基於政策與時程需要，經評估後採一般徵收方式辦理系爭工程用地取得，雖未牴觸系爭細部計畫之附帶條件（原則以市地重劃方式辦理，基於重大或緊急工程之推定，必要時得以一般徵收方式辦理），但因新莊市公所於徵收前曾召開協調會，承諾將保留出具先行提供土地使用同意書之土地所有權人未來參與市地重劃之權利，原告因而配合政府政策而出具，經評估已取得原告另出具同意於取回被徵收土地所有權後，其土地必須無償繼續供道路使用之協議書，該等土地如廢止徵收，除無礙公益，亦維護

政府公信及土地所有權人權益，爰依行政程序法第122條規定，申請廢止徵收之理由，顯無在未廢止徵收系爭土地，原告亦未取回被徵收之系爭土地所有權的情況下，仍承諾保留系爭土地未來參與市地重劃權利之意。況系爭發還土地已參與系爭市地重劃案，更可明系爭發還土地係經廢止徵收後，始可依系爭市地重劃案內容及市地重劃實施辦法相關規定所生之法律效果，與系爭同意書之約定及系爭會議紀錄內容均無涉。是原告此部分主張，不足作為有利於其之認定。

㈤原告因簽署系爭同意書，而依系爭同意書第1點規定領取系爭獎勵金，並本於土地所有權人身分，而依系爭同意書第2點規定而取得將來參與市地重劃之權益，但嗣後因系爭同意書第5點規定之條件成就，其原所有分割前96-39地號土地遭徵收，原告並已於領取徵收補償時，扣除已領之系爭獎勵金，該土地亦於93年4月8日因徵收而移轉登記為新莊市所有（嗣由新北市接管），此時，原告既因土地徵收，而喪失該土地之所有權，則其原依系爭同意書第2點規定所取得將來參與市地重劃之權益，即失所附麗，而隨之喪失，堪認兩造就系爭同意書約定內容，至此已履行完畢，此不因系爭發還土地嗣後經廢止徵收而受影響。更何況，系爭土地迄未經被告撤銷或廢止徵收，而仍登記為新北市所有（本院卷一第453至454頁），則被告就系爭土地，自不因系爭市地重劃案而再生應依系爭同意書第2點履行，或有給付不能或不完全給付，而應負損害賠償責任之問題，是原告先位及備位請求，均於法無據，不應准許。故原告基於系爭同意書之請求，是否已罹於請求權時效此一爭點，亦無再審究之必要。至原告聲請測量系爭土地是否不屬於系爭道路中央40公尺道路範圍，而為應廢止徵收之土地，或系爭土地有無其他法定撤銷或廢止徵收之事由，及聲請被告提出擬定系爭市地重劃案計畫書的內部研討文件、相關會議紀錄、送交內政部核定之函文等文件，以查明被告為何明知有土地使用同意書，卻將系爭道路中央40公尺部分，排除於重劃範圍內，以及聲請由第

三方鑑價單位，就系爭土地若經列入系爭市地重劃案，並經過市地重劃後，原告所能分得之土地面積之市價，以明瞭其備位聲明實際所受損害數額云云，核無調查之必要。

六、綜上所述，原告依系爭同意書第2點約定所取得保留將來參與市地重劃之權利，已因系爭同意書第5點約定之條件成就而喪失，並因系爭同意書第5點徵收程序完成而履行完畢，是原告就未經撤銷或廢止徵收之系爭土地，再執系爭同意書第2點約定，訴請判決如聲明所示，為無理由，均應予駁回。

七、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，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

八、結論：原告之訴無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　8　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　張瑜鳳

法　官　傅伊君

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
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　方信琇