臺北高等行政法院新聞稿

發稿日期：109年3月27日
發稿單位：庭長兼發言人
聯 絡 人：法官兼庭長　張國勳
聯絡電話：02-28333822＃406 編號：109-009

本院受理原告楊正吉等13人（即高冠生等175人之被選定當事人）與被告內政部間土地徵收事件（106年訴更一字第64號），經審理結果判決原告敗訴，簡要說明如下：

一、判決主文要旨：

(一)原告之訴駁回。

(二)第一審及發回前上訴審訴訟費用除確定部分外，由原告負擔。

二、事實概要:

參加人臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程（下稱系爭捷運工程），報經被告於民國80年1月24日准予徵收包括原告楊正吉所有土地在內的大坪林段七張小段47-81地號等239筆土地，並交由臺北縣政府（改制後為新北市政府）以80年3月9日公告徵收在案。原告以依當時大眾捷運系統土地聯合開發辦法（下簡稱捷聯法）第9條第1項規定，聯合開發的用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理；故有關聯合開發用地的取得與徵收法定程序，應以前者為優先。而被告於80年1月24日所為的徵收處分，竟置捷聯法第9條第1項規定於不顧，且未踐行與地主先行協議的程序，故部分原告主張自屬於法有違而依序提起救濟；但經訴願、再訴願及撤銷訴訟等程序，均經駁回在案。

臺北高等行政法院新聞用資料

原告等於97年間，請求臺北縣政府向被告申請撤銷如本院99年度訴字第1587號判決（下稱原判決）所示土地（下稱系爭土地）的徵收處分，經臺北縣政府審認未符合撤銷徵收的規定，函復不擬准許撤銷徵收。原告不服上開處理結果，依申請時土地徵收條例第49條第1項第2款規定，向被告申請撤銷系爭土地的徵收處分，經被告土地徵收審議委員會審議後認不符規定，由被告以原處分函復不予撤銷徵收。原告不服，提起行政訴訟，經本院以原判決駁回，續提上訴，最高行政法院101年8月9日以101年度判字第722號判決（下稱原確定判決）駁回其上訴而告確定。

之後，原告以本院原確定判決所適用的法律有牴觸憲法疑義，向司法院大法官聲請解釋，經司法院於104年9月25日作成釋字第732號解釋（下稱釋字第732號解釋），原告乃以原確定判決有行政訴訟法第273條第2項的再審事由，提起再審之訴。經最高行政法院以106年度判字第445號判決「本院101年度判字第722號判決及臺北高等行政法院99年度訴字第1587號判決，關於駁回再審原告於原審所提備位之訴（包括第一備位聲明及第二備位聲明）暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。其餘再審之訴駁回。」（下稱發回判決），發回本院更為審理（即本案）。

三、理由要旨：

(一)本案準據法的選擇：

89年2月2日公布施行的土地徵收條例第49條：「（第1項）已徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其

臺北高等行政法院新聞用資料

上級事業主管機關列管。有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：……2.公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。……（第2項）前項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。」101年1月4日修正後增訂但書：「但以聯合開發方式開發之土地，土地所有權人不願參與聯合開發者，不在此限」。並將修正前本項首引的「已徵收之土地」，修正為「已公告徵收之土地」。

關於課予義務訴訟判斷基準時點的爭議，關於土地徵收條例第49條第1項第2款，倘課予義務訴訟以行政法院事實審言詞辯論終結時之事實及法律狀態為準，就會因適用新法或舊法而影響到是以申請時的事實？或以法院言詞辯論終結時的事實為準據？關於課予義務訴訟事件，行政法院是針對「法院裁判時原告的請求權是否成立、行政機關有無行為義務」的爭議，作成法律上判斷，故其判斷基準時點，不僅以作成處分時的事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結前事實狀態的變更，法律審法院裁判前的法律狀態的變更，均應加以考量。

關於消滅時效的爭執，就公法上的請求權，行政程序法最先立法時（行政程序法第131條第1項），明定除法律有特別規定外，因5年間不行使，因時效完成而當然消滅。而公法與私法，雖各具特殊性質，但二者亦有其共通的原理，私法規定表現一般法理者，應亦可適用於公法關係，改制前行政法院50年判字第345號著有判例；世界各國法律莫不承認時效制度，是時效制度係公法與私法的共通原理，公法未明定消滅時效期間者，應類推適用其他性質相類的消滅時效規定，無性質相類的規定時，即應類推適用民法的一般消滅時效規定。另照參加人101年7月17日訂定的「臺北市政府辦理徵收土地之撤銷或

臺北高等行政法院新聞用資料

廢止徵收標準作業流程」中就得撤銷或廢止的土地，其撤銷或廢止徵收原因事由發生日在87年8月17日內政部函頒撤銷土地徵收作業規定以前者，請求撤銷徵收的期限，自87年8月18日起15年內，將有類推適用民法15年時效尚未完成，但新法的5年卻已經時效消滅，此一過渡時期因法規衝突所形成的不完整，應以對人民的保護為考量，而認為新法溯及適用有破壞原有法秩序之虞，而認同原告的主張。

(二)本件申請不符合土地徵收條例第49條第2項、第1項第2款規定「撤銷徵收」的要件：

101年修正後土地徵收條例第49條第1項第2款的要件，由文義上觀察，於【項內】的要件，似以未依徵收計畫完成使用前為限，而【款內】的要件，於公告徵收時，應以合於都市計畫法所為的都市計畫，有規定以聯合開發方式取得土地者為判準，而關於【但書】的要件，既然所稱的「聯合開發方式」是以「都市計畫已規定」者為限，所以土地所有權人不願參與聯合開發者，當然以透過都市計畫法完成的都市計畫已規定為據。

雖原告主張：土地徵收條例第49條第1項中段「在未依徵收計畫完成使用前，應每年檢討興辦事業計畫並經上級列管」，乃規制行政機關作為義務的依據；不是人民申請撤銷徵收所應具備的要件之一。但修法考量將原第1項第1款前段「因作業錯誤」及「第2款」列為應辦理撤銷徵收的情形，這就是使違法行政處分失其效力；但由行政訴訟類型之規範而言，如依徵收計畫已經完成使用者，應該是確認行政處分違法的範疇，而非撤銷徵收處分的對象。另由「因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範圍內」、「在未依徵收計畫完成使用

臺北高等行政法院裁判書用資料

前」均可申請撤銷徵收，而唯一時間上的限制是未依徵收計畫完成使用前，就形式邏輯而言，原徵收土地不在工程用地範圍內者，表示徵收計畫有作業上疏失或錯誤，而將本不應該徵收的土地納入徵收計畫而予以徵收，該土地既非於工程用地範圍內，就不會被用掉，因此時間上會一直處於「在未依徵收計畫完成使用前」，則此一徵收處分會一直處於可被撤銷的情狀下，除非另有法律規定（如時效消滅），否則「因作業錯誤」而須將徵收的土地還給民眾，一定是處於「在未依徵收計畫完成使用前」。而關於課予義務訴訟事件，行政法院是針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」的爭議，應以事實審法院言詞辯論程序終結時為判斷時點（現已依徵收計畫完成使用）。就此原告之訴，不符合土地徵收條例第49條第1項第2款的要件，其先位之訴應予駁回。

退萬步，若本院採取原告的主張，上述規定是規制行政機關作為義務的依據，而不是人民申請撤銷徵收所應具備的要件，則有論證「於公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發方式開發」要件的必要。經查，所謂都市計畫，當指依據都市計畫法的程序，如有特定的公開展覽及公開說明會的時間、有公民團體陳情意見的機會，並經相關層級都市計畫委員會的審查，且公告實施者為限。79年4月13日生效的變更新店都市計畫書，其法律依據是都市計畫法第24條第1項第4款，而87年12月臺北縣政府「擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷17、捷18、捷19）細部計畫書」，其法律依據是都市計畫法第17條，而法規明文是以「於公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發方式開發」為審查要件，所謂徵收時，當然無法包括87年12月臺北縣政府「擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用

臺北高等行政法院新聞用資料

地（捷17、捷18、捷19）細部計畫書」及88年4月臺北市政府「新店線新店機廠（捷17、捷18、捷19）基地聯合開發計畫聯合開發案」。查79年4月13日生效的變更新店都市計畫書，於「伍、土地使用管制」中另記載「並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應【另行】依法定程序擬定【細部計畫】」足以證實，79年4月13日生效的變更新店都市計畫書，關於「於公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發方式開發」的要件，並非「已規定（意思是：只能這樣做）」而是「並得（意思是：可以這樣做）」，且如果採取並得的選項，應另行依法定程序擬定細部計畫。而這份79年4月13日生效的「變更新店都市計畫書」所要求的「應另行依法定程序擬定細部計畫」，是87年12月臺北縣政府「擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷17、捷18、捷19）細部計畫書」，是公告徵收時（80年1月24日核准徵收，而於80年3月9日公告徵收），所不存在的細部計畫。就關於都市計畫的具體計畫事項，如果79年4月13日生效的「變更新店都市計畫書」的敘述內容不夠清晰完整，可以由87年12月「臺北縣政府細部計畫書」的陳述予以補充，但不能說87年12月細部計畫書就是公告徵收時（80年3月9日）已經存在的都市計畫。故原告也不符合101年修正後土地徵收條例第49條第1項第2款所規制「於公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發方式開發」的要件。原告先位之訴仍無理由，應予駁回。

實際上，原告與參加人間確實有進行「聯合開發方式」的協議，是否將與上開論述發生歧異？本院認為，是79年4月13日生效的變更新店都市計畫書敘明，若預定依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫；而都市計畫有相當於法規效

臺北高等行政法院新聞用資料

力的實質內涵。是以，原告與參加人間於80年、81年間所進行「聯合開發方案」的協商，不是源之於都市計畫的規定，而是源於政策考量。

(三)本院雖應受司法院釋字第732號、第743號解釋的拘束，但本件仍應依訴訟標的法律關係的構成要件審查為中心：

101年12月11日監察院以「新店線新店機廠（捷17、捷18、捷19）基地聯合開發計畫案」，糾正臺北市政府，並於103年6月就「新店線新店機廠聯合開發計畫案」提出調查報告，關於「徵收與聯合開發雙軌併行之違法」及「徵收土地再透過聯合開發移轉為私有之違法」因與行政院的意見不同，而聲請司法院大法官統一解釋。期間，原告以原確定判決所適用的法律有牴觸憲法疑義聲請解釋，經司法院於104年9月25日作成釋字第732號解釋（徵收乃侵害人民財產權之最嚴厲手段，僅限於單純之公用或公益目的始能為之，而國家動用公權力，徵收取得之土地，亦僅能使用於公用或公益目，絕不可使國家徵收為私人財團服務）。就監察院聲請統一解釋部分，司法院亦於105年12月30日作成釋字第743號解釋，認定徵收與聯合開發二者不得併用。

原告依據釋字第743號解釋，對原確定判決依行政訴訟法第273條第1項第1款（適用法律顯有錯誤）提起再審之訴，於106年8月10日經最高行政法院以106年裁字第1571號裁定駁回在案。關於徵收與聯合開發二者不得併用的觀點，本院亦表認同，但本件的訴訟標的法律關係為土地徵收條例第49條第1項第2款的撤銷權，而無法審酌系爭土地

臺北高等行政法院裁判書閱覽資料

的徵收處分有無其他違法事項，尤其是以違反釋字第743號解釋意旨「徵收與聯合開發二者不得併用」作為本件行使撤銷權的依據。

另關於原告依據釋字第732號解釋，對原確定判決依行政訴訟法第273條第2項提起再審之訴，經最高行政法院以106年度判字第445號判決就備位之訴（包括第一備位聲明及第二備位聲明）廢棄發回本院（即本案訴訟），關於發回判決所表示的法律見解，本案自當受之拘束，但釋字第732號解釋文稱：90年捷運法第7條第4項、77年捷運法第7條第3項、79年2月15日訂定發布的大眾捷運系統土地聯合開發辦法第9條第1項等規定，應自本解釋公布之日起不予適用。其重心在於這些法規，給予主管機關為土地開發的目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外的毗鄰地區土地，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，而不予適用。並非以訴訟標的即土地徵收條例第49條第1項第2款為審查對象，但本案畢竟是釋字第732號解釋的原因案件，就發回判決所表示的法律見解，本案自當受其拘束外，釋字第732號解釋的法理，本院自當予以尊重。但仍應以訴訟標的法律關係的構成要件審查為中心，而不是依據該法理為判準。

本件原告是依土地徵收條例第49條第1項第2款請求被告應為行使撤銷權的行政處分，故應以事實審法院言詞辯論程序終結前的事實狀態及法律狀態為判斷時點。且本件已依徵收計畫完成使用。關於有無徵收「交通事業所必須者以外」的毗鄰地區土地，如果從寬認定請求權時效消滅，則本案訴訟得以進入土地徵收條例第49條第1項第2款之撤銷權行使的審查，但原告的主張未能符合以未依徵收計畫完成使用前為限的要件。如退萬步，而採原告所稱是行政管控事項而非人民請

臺北高等行政法院新聞用資料

求的要件，原告的主張也不符合「於公告徵收時，應以合於都市計畫法所為之都市計畫，有規定以聯合開發方式取得土地者」的要件。原告之訴，亦無由准許。

(四)結論：原告先位之訴為無理由，而備位聲明為情況判決的請求（如認原告先位聲明依行政訴訟法第198條、第199條規定因公益因素而無法撤銷行政處分致無理由時），亦無理由。

四、判決日期：中華民國109年3月26日

五、合議庭成員：審判長法官陳心弘、法官林淑婷、法官魏式瑜

（本判決得上訴）

臺北高等行政法院新聞用資料