

探討一政府機關未依徵收計畫使用土地，應准許地主買回土地

編目：行政法

【新聞案例】(註 1)

南投縣政府 20 多年前徵收南投市德興國小旁土地卻一直沒蓋學校，地主以違反原徵收計畫為由，要求收回土地；內政部不同意，但地主提起行政訴訟，最高行政法院最近判決地主勝訴確定。

25 名地主及其繼承人提起行政訴訟指出，南投縣府 1989 年時公告徵收他們的土地，計畫在 15 年內興建一所新國小，但縣府卻非法將土地挪用為興學目的外的棒球場。地主們主張，縣府一直未依徵收目的使用土地，嚴重侵害他們權利，依土地法、都市計畫法規定，他們有權於返還當初領的 1,900 多萬元補償金後，收回土地。

縣府則說，土地徵收後已花 2,000 多萬元整地、挖排水溝、蓋學校的運動場，為徵收計畫作準備，地主不能收回土地。內政部則支持縣府看法。

台中高等行政法院認為，徵收是否依計畫開始使用，要從全部土地整體觀察，並看用地機關的使用行為是否與徵收目的有關。縣府至今仍未編預算、未訂國小名稱、未蓋教室；現供使用的棒球場，也非為國小而建，可見縣府未依徵收計畫使用土地，內政部應准許地主買回土地。

【爭點提示】

- 一、原土地所有權人請求收回之期間如何計算？
- 二、「未依徵收計畫開始使用」或「未依核准徵收原定興辦事業使用」如何認定？

【案例解析】

- 一、原土地所有權人請求收回之期間如何計算？

(一)相關法條

- 1.土地法第 219 條第 1 項：「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完



竣屆滿 1 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。」

- 2.都市計畫法第 83 條「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第 219 條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」。

(二)爭點分析

- 1.依上開規定，都市計畫法第 83 條僅係對使用期限，明文規定排除土地法第 219 條 1 年之規定，而對土地法第 219 條其他規定之事項，並未予排除（最高行政法院 84 年度判字第 2504 號判決參照）。
- 2.亦即原土地所有權人聲請照徵收價額收回其土地，其要件必須用地機關不依照核准計畫期限，按照徵收計畫開始使用，原土地所有權人始得徵收補償發給完竣屆滿之 5 年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地。
- 3.南投縣政府為辦理中興新村都市計畫文小(七)校舍工程，擬定徵收計畫，計畫使用期限自 77 年 12 月 31 日起至 92 年 12 月 31 日止，報經臺灣省政府核准徵收並附帶徵收其地上物後，由南投縣政府以 78 年 5 月 10 日投府地權字第 40921 號公告，完成徵收。原核定使用期間於 88 年 9 月 21 日臺灣地區發生 921 大地震，南投縣受創嚴重，總統於 88 年 9 月 25 日發布緊急命令，並頒佈 921 震災重建暫行條例，其第 23 條第 1 項前段規定：「各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以 4 年為限。」南投市公所依據上開規定，向南投縣政府借用系爭已徵收尚未建校之土地，興建臨時住宅提供災區居民居住，期間自 88 年 10 月 12 日經南投縣政府公告核准，至 92 年 11 月 19 日由南投縣政府收回。
- 4.**此項依據緊急命令發佈之 921 震災重建暫行條例第 23 條之規定，提供災區居民之期間，應如何計算徵收計畫之使用期限？**

(1)按 88 年 9 月 25 日由總統發布之緊急命令，係總統依據中華民國憲法增修條文第 2 條第 3 項發佈之緊急命令，而公布施行之 921 震災重建暫行條例第 23 條之規定，借用系爭土地之期間為 4 年，該 4 年期間自應予以扣除。

(2)南投縣政府公告借用期間自 88 年 10 月 12 日起，依 921 震災重建暫行條例第 23 條第 1 項前段規定，其借用期間為 4 年，故南投縣政府雖延至 92 年 11 月 11 日始收回，惟其借用期限超過 921 震災重建暫行條例第 23 條規定之 4 年期限，故系爭徵收使用期限得扣除之期間應為 4 年。



(3)從而，本件徵收使用期限即應延至 96 年 12 月 31 日。原土地所有權人於 95 年 1 月 13 日向南投縣政府申請收回被徵收之土地，其使用期限尚未屆滿。

5.惟原土地所有權人除提起撤銷之訴，請求撤銷內政部否准收回被徵收土地之原處分及行政院之訴願決定外，並請求判命內政部應於原土地所有權人返還徵收補償金後，作成返還被徵收土地之行政處分，二訴合併提起應以課以義務訴訟是否已達基準時點為據。關於行政法院審查課以義務訴訟之判決基準時點，通說認以事實審行政法院言詞辯論終結時之法律及事實狀態為基準時。

6.原土地所有權人提起之撤銷訴訟，依前述說明，本應以扣除依緊急命令借用系爭土地之期間後之使用期限屆滿日為基準時，亦即應以 96 年 12 月 31 日徵收使用期限屆滿之次日即 97 年 1 月 1 日為基準時點。惟原土地所有權人同時提起之課以義務訴訟，其基準時點，通說則以事實審行政法院言詞辯論終結時之事實狀態為基準。

7.都市計畫法第 83 條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第 219 條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」是依上開法律之規定，徵收之土地之使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，並非以其何時完成徵收程序為準。

二、「未依徵收計畫開始使用」或「未依核准徵收原定興辦事業使用」如何認定？

(一)土地法第 219 條第 1 項及都市計畫法第 83 條所稱「依徵收計畫期限使用」，司法院釋字第 236 號解釋固指出「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，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨」。

(二)最高行政法院 68 年判字第 52 號判例意旨謂：「土地法第 219 條所謂『徵收私有土地後，不依核准計畫使用』，係對於所徵收之土地之整體不依原核准計畫使用而言，若就徵收之土地已按原核准計畫逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計畫使用之情形有間，應無該條之適用」。但上開判例意旨已指明，所謂「被徵收土地依核准計畫使用」，是指被徵收土地已按原核准計畫逐漸使用，尚未達到該土地之全部而已，意指整體而言，徵收計畫之使用，在外觀上已逐漸具體化，亦即客觀上，可從已完成之工作中，預見未完成之工作，合理預期將會接續進行而言。



- (三)行政院 53 年 6 月 30 日(53)台內字第 4534 號函釋亦云：「查土地法第 219 條內所稱實行使用，係指照原核准計畫實際使用該項徵收之私有土地或於該項土地上連續從事有關達成徵收計畫之各項工作，如從事建築裝置機械等情事而言」。
- (四)是判斷用地機關於徵收補償發給完竣後，有無依計畫使用土地，參酌上開解釋、判例與函釋意旨，應從徵收之全部土地整體觀察，就用地機關之使用行為是否與徵收目的有關。該使用行為有無接續性，在客觀上是否可從已完成之行為中，預見未完成之行為，預期將會接續進行以為斷。



【注釋】

註 1：引自 2011-09-05 聯合報，記者王文玲／台北報導。
<http://udn.com/NEWS/SOCIETY/SOC6/6570447.shtml>（最後瀏覽日：2011/09/06）。

