臺北市政府 91.05.30. 府訴字第０九一０五八六二二０一號訴願決定書

訴　願　人　○○○
　　○○○
　　○○○
代　理　人　○○○
原處分機關　臺北市政府工務局新建工程處

右訴願人等三人因土地徵收事件，不服原處分機關九十年五月十六日北市工新配字第九０六０九三八０００號書函之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主　　文

一、關於訴願人○○○部分，原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起三十日內另為處理。

二、關於訴願人○○○、○○○部分，訴願不受理。

事　　實

一、緣本府都市發展局就「○○工程」之都市計畫變更案，自八十七年十一月二十七日起在本府及本市南港、文山及信義等區公所公開展覽三十天，並於八十七年十二月十、十六、十七日分別於南港、文山及信義等區公所舉行說明會，會中即已說明整個都市計畫變更之原委，上開工程之興建係因中山高速公路於民國六十七年通車以來，已漸趨飽和。為因應成長迅速之交通需求，交通部國道新建工程局（以下簡稱國工局）遂陸續完成北部第二高速公路（以下簡稱北二高）之規劃，並已完成新竹至中和及臺北至汐止、汐止至基隆部分路段之工程，目前亦已通車。北二高於規劃之初，由於預定路線行經臺北市區內設有臺北聯絡道，本府為使北二高可就近服務臺北都會區，乃要求國工局於萬芳地區設置萬芳交流道，以服務地區性之交通需求。其後國工局考慮增設萬芳交流道將增加臺北聯絡道辛亥路至萬芳交流道之交通負荷，乃於同意增設萬芳交流道時，附帶要求本府闢建○○支線，以減輕臺北聯絡線之交通壓力。同時，○○工程開發完成後，並預留有大眾運輸之專用車道，除可供臺北市東區（尤其○○區）經由北二高聯絡道及相關道路系統向四周疏散之便捷孔道外，亦可建構並改善文山區與本市東區及臺北都會區南區之大眾運輸交通系統，並紓緩本市基隆路之交通負荷，達成信義計畫區成為臺北都會區之副都市中心之開發目標。上開工程南隧道南口出入口於八十八年三月三十日開工，係在國工局所預留萬芳交流道部分施工。

二、訴願人等所有南港區○○段○○小段○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○、○○地

號等十一筆土地係屬前述「○○工程」用地範圍，其都市計畫使用分區係屬「隧道用地」。訴願人○○○以南港區○○段○○小段○○地號等三十四筆土地，位於「○○工程」都市計畫上方，無法作農業使用，於九十年五月八日向原處分機關請求徵收租給殯葬事業用地，並設定地上權。案經原處分機關以九十年五月十六日北市工新配字第九０六０九三八０００號書函復知訴願人○○○略以：「主旨：有關臺端申請徵收本市南港區○○段○○小段○○地號等三十四筆持分土地乙案，.....說明.....二、.....經查本府辦理『○○工程』，隧道部分僅經過南港區○○段○○小段○○之○○、○○之○○、○○之○○（正確應為○○之○○）、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○、○○之○○等八筆土地下方，依土地徵收條例第五十七條規定：『.....得就需用空間範圍協議取得地上權，.....地上權徵收補償辦法，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之』，目前中央主管機關正在研擬方案中，俟定案後本處即遵照據以辦理補償.....；」嗣本市殯葬管理處復以九十年五月十六日北市宇四字第九０六０二二三六００號函復訴願人○○○，並副知原處分機關略以：「主旨：臺端建議辦理南港區○○段○○小段○○....等三十四筆土地徵收租給乙案，復
如說明.....說明.....二、本處業將臺端建議案轉送臺北市政府工務局新建工程處參辦，另查上揭地號土地都市使用分區為保護區，依現行法令及實際情形尚不適規劃為公墓設施用地。」訴願人等不服前開原處分機關九十年五月十六日北市工新配字第九０六０九三八０００號書函，於九十年十一月十六日向本府提起訴願，九十年十一月三十日補正訴願程序，九十一年一月四日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理　　由

壹、關於訴願人○○○部分：

一、本件提起訴願日期（九十年十一月十六日）距原處分書發文日期（九十年五月十六日）已逾三十日，惟原處分機關並未查明處分書送達日期，訴願期間無從起算，尚無逾期問題，合先敘明。

二、按土地法第十四條第一項第五款、第二項規定：「左列土地不得為私有.....五、公共交通道路。」「前項土地已成為私有者，得依法徵收之。」第二百二十二條規定：「徵收土地，由中央地政機關核准之。」第二百二十四條規定：「徵收土地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具.....依前二條之規定分別聲請核辦。」第二百二十五條規定：「中央地政機關於核准徵收土地後，應將原案全部通知該土地所在地之該管直轄市或縣（市）地政機關。」第二百二十七條第一項規定：「直轄市或縣（市）地政機關於接到中央地政機關通知核准徵收土地案時，應即公告.....」第二百三十六條規定：「徵收土地應給予之補償地價、補償費及遷移費，由該管直轄市或縣（市）地政機關規定之。前項補償地價、補償費及遷移費，均由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或

縣（市）地政機關轉發之。」

土地徵收條例第二條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第十九條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」第五十七條規定：「需用土地人因興辦第三條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。但應擇其損害最少之處所及方法為之。前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後一年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。前項土地所有權人原設定地上權取得之對價，應在徵收補償地價內扣除之。地上權徵收補償辦法，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之。」

三、本件訴願及補充理由略謂：

訴願人○○○請求徵收本市南港區○○段○○小段○○地號等三十四筆持分土地乙案，原處分機關於九十年五月十六日所為函復，依行政程序法第九十六條第一項第六款及第九十八條第三項等規定，應屬對人民不利益之行政處分，並未依法記載教示條款告知處分相對人救濟途徑，致相對人或利害關係人遲誤者，應視為於法定期間內所為，故提起訴願期間應延長為一年。

原處分機關於九十年六月二十二日在網站上公告，○○工程第一標南隧道及南引道工程，由○○股份有限公司承包營造，已於民國八十八年三月三十日開工，○○支線係屬國道公路，依公路法第十六條規定，應具備土地使用證明書，向公路主管機關申請核發施工執照，方得進行施工。該工程需用土地中計有○○之○○地號等十一筆土地為訴願人○○○、○○○、○○○所共有，施工單位未經依法徵收，亦未取得土地所有權人同意，不得申請施工執照，而公路主管機關亦不得發給施工執照，公路主管機關核發施工執照在程序上有明顯重大之瑕疵。市府應於核發施工執照前依法完成徵收該工程之需用土地，或以他法取得土地使用權，並應盡嚴格審查之責，始符合憲法第十五條保障人民財產權之意旨，及依法行政之法律原則。

國道工程隧道部分私有土地之取得使用權，非無徵收土地所有權之前例，北二高福德坑隧道工程隧道部分用地，施工單位即完成徵收始進行發包施工。本案支線南北隧道平面道路及隧道出口皆已完成徵收，並發放補償費完畢，惟部分隧道用地迄今尚未徵收，顯然違反平等原則，並對人民財產權造成侵害。

訴願人請求市府完成徵收土地所有權，原處分機關以土地徵收條例第五十七條規定之地上權之徵收補償辦法，目前中央主管機關正在研擬方案中為理由予以拒絕。依土地法第二百三十一條等規定，需用土地人應俟補償地價及其他補償費發給完竣後，方得進入被徵收土地內工作，本件工程施工單位迄未完成徵收，已無權進入私有土地，市府應儘速

徵收需用之私有土地，始得合法繼續施工。

依公路法第十六條規定，市府於申請施工執照前，即有合法取得土地使用權之作為義務，並無不作為之裁量餘地。市府未經依法辦理徵收私有土地所有權取得土地使用證明書，即申請核發施工執照，豈能以土地徵收條例徵收地上權之方式來取得土地使用權，土地徵收條例係於八十九年二月二日公布施行，本案之申請及核發施工執照等事實均於該條例施行前發生，市府不當引用該條例第五十七條規定徵收地上權，拒絕訴願人之請求，致訴願人之財產權受到侵害，請求儘速依法徵收土地所有權。

上開工程於八十七年間確定通過訴願人等共有之土地，市府應以書面通知該工程需用之私有土地所有權人，始屬程序正當。市府辦理公開展覽及說明會之目的，在於使利害關係人能有參與程序及發揮即時救濟之目的，卻故未通知各利害關係人，實已嚴重剝奪各土地所有權人參與行政程序之權利。行政機關在公文書中常使用涵義不明確之字樣，致使行政處分與觀念通知之判別發生困難，參考最高行政法院七十七判字第二０五四號判決及司法院釋字第四二三號解釋，原處分機關不應就是否為行政處分爭辯，應就實質問題答辯。依司法院釋字第四００號及四四０號等解釋，就私有土地之既成道路或都市道路用地埋設地下設施物，均明文揭示應予徵收補償，以保障人民之財產權。原處分機關專案簽報核准先行比照之「大眾捷運系統工程使用土地上空或地下處理及審核辦法」第十條第一項第二款規定計算補償費，遍查土地徵收條例並無如此之授權規定。

四、按前揭土地徵收條例於八十九年二月二日制定公布，並自八十九年二月四日生效，依該條例第二條規定，徵收補償之主管機關，在直轄市為直轄市政府，詎原處分機關逕以其名義為之。姑不論是項處分在實質上是否妥適，其行政管轄終究難謂適法。從而，應將原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起三十日內另為處理。

貳、關於訴願人○○○、○○○部分：

一、按訴願法第一條第一項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。.....」第十八條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」第七十七條第三款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定.....三、訴願人不符合第十八條之規定者。」

二、經查上開本府工務局新建工程處九十年五月十六日北市工新配字第九０六０九三八０００號書函之受文者為○○○，並非訴願人○○○、○○○，對其並無直接損害可言，訴願人○○○、○○○等二人遽向本府提起訴願，當事人顯不適格。

參、綜上論結，本件○○○之訴願為有理由，○○○、○○○之訴願為程序不合，本府不予受理，爰依訴願法第七十七條第三款及第八十一條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員　張明珠

委員　黃茂榮
委員　薛明玲
委員　楊松齡
委員　王惠光
委員　陳　敏
委員　曾巨威
委員　曾忠己
委員　劉興源

中　　華　　民　　國　　九十一　年　　五　月　　三十　日市長　馬英九

訴願審議委員會主任委員　張明珠　決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號）