

訴 願 人 〇〇〇

〇〇〇

共同代理人 〇〇〇

原處分機關 臺北市政府捷運工程局

右訴願人等二人因請求發給捷運穿越補償事件，不服原處分機關八十九年八月十四日北市捷權字第八九二一八四八七〇〇號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

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。

事 實

- 一、緣臺北縣永和市〇〇段〇〇—〇〇及〇〇—〇〇地號等十一筆土地（於八十二年九月二十一日合併為同〇〇地號），因臺北都會區大眾捷運系統〇〇線工程隧道需穿越使用，原處分機關於八十一年間，依修正前大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法第二條之規定辦理圖說公告，並通知土地所有權人及他項權利人。並續依該辦法第八條規定，以八十一年十二月十四日北市捷權字第一二九五〇三號函通知臺北縣中和市地政事務所辦理註記（該所於八十一年十二月十七日辦理註記）。依上開辦法第十一條第一項第一款規定，穿越得建築使用土地，其補償費之計算以因穿越所減少之樓地板面積之比率乘以公告土地現值，因上開土地並未減少樓地板面積，依該公式計算結果，補償費為零，故本案系爭土地並無補償金可領。
- 二、嗣因上開大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法於八十五年四月十七日修正，凡是穿越土地無論取得地上權或註記均應補償，對於該辦法修正前已註記之土地所有權人，因前已到處陳情要求補償，原處分機關乃依照交通部八十四年六月六日召開研商上開辦法修正草案相關事宜第三次會議結論：「至臺北市政府捷運局建議增訂，規定本辦法之補償得『溯及既往』乙節，因其涉及人民權利義務，應以法律定之較妥，為免徒增困擾，故不予以增訂，另請臺北市政府捷運工程局研究相關案件是否得循行政救濟程序辦理。」之建議，對大眾捷運系統穿越土地上空或地下已辦理設定地上權或註記於土地登記簿之土地，決定比照上開辦法之補償標準以救濟金名義發放，以資救濟。
- 三、本案系爭土地因已辦理註記，經原處分機關專案簽報，奉陳前市長於八十五年七月二十二日核定發給救濟金。惟發放對象，依照本府法規委員會八十五年九月十二日北市法二字第二四四八號函釋示略以：「……本案補償金為使用土地之代價，按其性質應屬債權之一種，並不具有對世之效力，因此設定地上權之後，若土地所有權為移轉，除非當

事人間就此補償金債權有讓與之合意，否則並不當然隨同移轉，因此補償費應發給設定地上權當時之土地所有權人……有關於土地登記簿上為註記，其救濟金之發放似應與設定地上權之處理方法相同，即以註記當時之土地所有權人為發放對象……」原處分機關乃再專案簽報，奉○前市長於八十五年十二月十九日核定在案。原處分機關乃參酌上開辦法第九條規定，通知註記當時之土地所有權人領取。

四、訴願人等於八十六年五月十七日共同委○○○○為代理人，主張大眾捷運系統○○線工程穿越渠等二人之土地，向原處分機關請求救濟補償金（即要求合併後之○○段○○地號土地持分十萬分之三四九一「合併前為○○段○○地號土地全部」、○○地號土地持分五分之一、及合併後○○段○○地號土地，持分十萬分之六八五應補償予訴願人○○○，合併後之○○段○○地號土地，持分十萬分之一五三六應補償予訴願人○○○）；案經原處分機關以八十六年五月二十三日北市捷權字第八六二一二七二五〇〇號書函復知代理人○○○略以：「……二、有關……請求救濟補償乙案，其中○○、○○（地）號土地註記當時○○○女士持有之持分土地救濟金，本局當依規定發放予○女士。三、至○○（地）號（合併前）土地之救濟，因臺端所提供之委建契約之債權係土地所有權，並非穿越救濟或補償金受領之讓與證明，又○○公司八十一一年四月十七日領建築執照後分別出售，該預售之行為係私人債權關係，不產生物權效力，依民法第七百五十八條規定『不動產物權，依法律行為而取得設定、喪失及變更者，非經登記不生效力』，且大眾捷運系統○○線工程穿越該土地，一旦註記於土地登記簿內即有公示效果，故臺端若無提供該救濟或補償金受領之讓與證明文件，本局仍須依八十六年五月一日北市捷權字第八六二〇九九四二〇〇號書函第二點辦理。」惟訴願人並未依上開書函所示提供相關證明文件憑辦。

五、嗣訴願人等以八十六年九月十九日申請函再次向原處分機關提出異議，主張其已於八十三年六月三十日經由買賣關係取得○○地號土地之持分，依民法第六十六條第二項等規定，當然即取得該土地穿越補償持分債權，而請求原處分機關發給穿越補償云云。原處分機關因對本案救濟金之發放對象是否仍應為註記當時之土地所有權人法令適用尚有疑義，乃再函請本府法規委員會釋示，經該會以八十六年十月一日北市法二字第八六二〇四〇七〇〇號函復略以：「……土地權利之移轉並不表示救濟金債權當然移轉，從而有關本案救濟金之發放對象，仍應依本會八十五年九月十二日北市法二字第二四四八號函釋辦理。」原處分機關乃據以八十六年十月六日北市捷權字第八六二二四八七六〇〇號書函復知訴願人等略以：「……三、本案……臺端若無提供該救濟或補償金受領之讓與證明文件，本局則依本府法規委員會函釋辦理，應將救濟金發給註記時之所有權人。……」

六、訴願人等不服，於八十六年十月二十七日第一次向本府提起訴願，經本府以訴願人等所

不服之原處分機關上開八十六年十月六日北市捷權字第八六二二四八七六〇〇號書函僅係理由說明，非屬行政處分，認訴願人等提起訴願為程序不合，乃以八十七年二月二十七日府訴字第八六〇八四八二二〇一號訴願決定：「訴願駁回。」訴願人仍不服，提起再訴願，經交通部以八十七年六月十九日交訴字第〇二八七六一號再訴願決定：「原決定撤銷，由決定機關另為適法之決定。」理由欄敘明：「……本案捷運局雖未為具體准駁之表示，但其敘述之事實及理由之說明內容，確已含有否准再訴願人請領救濟金之表示，自難謂非行政處分，今原決定機關未為實體審查，逕以程序未合不予受理，自有不妥……」本府爰依上開再訴願決定意旨，以八十七年八月二十六日府訴字第八七〇四八三四四〇〇號訴願決定：「訴願駁回。」

七、訴願人等仍不服，提起再訴願，經交通部以八十八年三月四日交訴字第〇一五〇七號再訴願決定：「原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」理由欄敘明：「……參照行政法院八十五年度判字第〇三八號判決：『……所謂註記僅係就土地登記中不涉權利義務關係之其他應行採酌之事實情況予以加註公示，藉以提醒權利關係人或土地登記業務之公務人員在衡量利害或審理案件時之注意，其本身並未使原告現存之權利義務關係發生任何得、喪、變更之效力。……故土地登記中之註記與其他具有創設或變更法律關係效力之一般所謂之土地登記，在本質上自不宜等量齊觀……：』。是註記僅係一種事實關係之陳述，……本質上並未發生任何權義得、喪、變更之效果，應不具有物權之效力，經註記之土地仍得依其他法律原因為移轉登記。準此，再訴願人〇〇〇於八十三年三月十日因合併取得系爭土地所有權，及再訴願人〇〇〇於八十三年八月二十六日因買賣取得系爭土地所有權，均經依土地法規定登記有案，此有土地登記謄本影本可稽。原處分機關仍以八十一年十二月『註記當時之土地所有權人』（〇〇公司）為救濟補償金發放對象，顯與土地法第四十三條：『依本法所為之登記，有絕對的效力。』之規定有違，又與本辦法第九條『註記之土地』應給予補償費之本旨是否相符亦有疑義；又該條文明文規定無設定地上權之必要者，應由需地機構（即原處分機關）通知土地、建築物所有權人或管理機關會同他項權利人共同領取補償費，原處分機關八十五年七月間核定發放補償費時，系爭土地之權利主體已移轉登記為再訴願人，〇〇公司既已非權利人，原處分機關仍以之為核發對象，再訴願理由執以指摘已影響其權益，並非全然無據。訴願決定機關雖認註記後土地所有權若再行移轉者，其繼受人因可由土地登記簿上得知捷運系統穿越之事實，因而就價金方面即會有所考量，故穿越救濟金應發給註記當時之土地所有權人。按再訴願人有否考量系爭土地買賣價金與再訴願人是否符合發放標準係屬二事，註記土地支付補償費之本旨應係對權利受損害之土地所有權人所為之補償，本件若以再訴願人因知悉系爭土地有大眾捷運系統穿越，可以較低價金購買而予排除補償，顯失事理之平；另據再訴願答辯書理由稱大眾捷運系統穿越之

空間範圍設定地上權者，若土地所有權為移轉，除非當事人間就此補償金有讓與之合意，否則並不當然隨同移轉，因此補償費應發給設定地上權當時之土地所有權人，故有關於土地登記簿上為註記，其救濟金之發放亦應與設定地上權之處理方法相同，即以註記當時之土地所有權人為發放對象云云一節。按註記與地上權之法律效果不同，本辦法第十一條第一款僅係規定註記之土地補償標準依地上權補償費之百分之五十辦理，至於本件註記後土地所有權移轉，原處分機關核定發放救濟金仍以註記當時之土地所有權人為發放對象之法律依據為何？未據說明，容有再酌之必要，原決定機關未予釐清，亦有未洽……」

八、案經原處分機關依上開再訴願決定意旨，邀集本府相關單位研析及依現場實務狀況詳加審酌，咸認穿越救濟金仍應依本府法規委員會函釋發給註記當時之土地所有權人為當，乃以八十八年五月三十一日北市捷權字第八八二一二〇一七〇〇號函復否准訴願人等關於本案救濟補償金之發放請求。訴願人等二人仍表不服，於八十八年六月八日第二次向本府提起訴願，嗣經本府以八十八年十一月二十五日府訴字第八八〇四〇六六四〇一號訴願決定：「訴願駁回。」訴願人等仍不服，提起再訴願，嗣經交通部以八十九年六月一日交訴字第〇六八一四二號再訴願決定：「原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」其理由略以：「……原處分機關重為處分時，復持與前次處分時相同理由，仍以註記當時之土地所有權人為救濟補償金發放對象，即難謂有妥適，原決定機關復予維持，亦有疏略，揆諸首揭判例與說明，爰將原決定及原處分均撤銷，原處分機關若無新理由，不得再為與原處分相同之處分。……」

九、原處分機關嗣再邀集本府各相關單位依實際狀況研酌，仍認穿越救濟金發給註記當時之土地所有權人並無違誤，乃以八十九年八月十四日北市捷權字第八九二一八四八七〇〇號函復訴願人等二人略以：「主旨：臺端等二人因申請發給救濟金事件，向交通部提起再訴願，經交通部八十九年六月一日交訴字第〇六八一四二號再訴願決定：『原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。』乙案，經本局依本案實際狀況再次詳加研析審酌，咸認本案穿越救濟金發給註記當時之土地所有權人並無違誤，復請查照。說明……三、理由……案查〇〇〇前既於八十三年六月三十日依合併買賣取得系爭土地所有權及〇〇〇於八十三年八月二十六日因買賣取得系爭土地所有權，而本局業早於八十一年十二月十七日已辦理註記登記於土地登記簿上，對外即具有公示性及預見捷運穿越事實並已知悉依當時計算補償費為零之事實，故不致影響臺端任何權利。就系爭土地之前後手土地所有權人而言，應受法律保護之利益或謂得受損失補償之權益，係『相對性』而非『絕對性』，簡言之，亦即補償前手則對後手無再重覆補償之可能，反之亦然；故就立法上而言，必須在某一時點確定補償之對象，例如土地法第二二八條第一項立法理由所述『為確定徵收補償對象爰配合修正條文第二二八條之規定【…

..以公告之日土地登記簿所記載者為準。】（土地徵收條例第二十四條規定『被徵收土地.....以公告之日土地登記簿或建築改良物登記簿記載為準』）即同旨趣。....

..本案係依據民國七十九年六月十五日....：發布之『大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法』（以下簡稱『穿越辦法』）第八條.....之規定辦理穿越註記之土地，.....至於依第八條規定以註記方式辦理者則無補償規定。嗣後交通部及內政部於八十五年四月十七日.....會銜修正『穿越辦法』，改以依穿越土地之公告土地現值總額乘以穿越土地深度（或高度）之補償率為穿越補償費，並於第九條第一項規定：『大眾捷運系統路線穿越之空間範圍無設定地上權之必要者，應由需地機構通知土地、建築物所有權人或管理機關會同他項權利人共同領取補償費，並列冊送交管轄土地登記機關註記於土地登記簿。』已明定將補償費發放給註記當時之土地所有權人。.....雖謂本件補償金係使用系爭土地所支付之代價，應以受有損害者為補償發放之對象，惟自註記登記以至穿越事實一直延續至今，究何時點之土地所有權人受有土地使用之損害？容有爭議之空間，故註記登記之公示性雖不若徵收公告之強制性（不得再移轉），但對外發生公示及預見可能性是相同的，亦係同在確定補償發放之對象。本案系爭土地於八十六年穿越，於八十七年三月發價，而已依當時八十五年法律授權之中央法規（即『穿越辦法』）發價給註記登記所有權人者計有一千餘人，在八十七年發價當時，基於相同或同一性質之事件，應受『行政先例』拘束或依『行政自我拘束原則』處理，若無合理之基礎作為異於當時授權法規補償註記名義人之處理時，行政機關即有因為違反行政自我拘束及平等原則被認定為違法之可能，此即『相同案件為相同處理』之法理，故本局之處理可謂考量整體一致性並遵守當時中央法規及法安定性之要求，符合公平原則。.....」訴願人等二人不服，於八十九年八月二十一日第三次向本府提起訴願，八十九年八月二十八日、九月十五日及九十年二月二日、八月十七日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理　　由

一、按八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法第四條第一項規定：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第十九條規定：「大眾捷運系統因工程上之必要，得穿越公、私有土地之上空或地下，但應擇其對土地之所有人、占有或使用人損害最少之處所及方法為之，並應支付相當之補償。前項情形，必要時主管機關得就其需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得之。.....前四項土地上空或地下使用之程序、使用範圍、界線之劃分、登記、設定地上權、徵收、補償之審核辦法，由交通部會同內政部定之。」

二、本件訴願及補充理由略以：

(一) 訴願人等所有永和市○○路○○段○○巷○○號○○、○○樓房屋，及○○號○○、

○○、○○、○○樓房屋均在捷運○○線穿越之○○、○○地號等土地上，訴願人○○原有持分十萬分之三四九一（○○地號合併○○地號應有持分），八十三年六月三十日復購買該土地持分十萬分之六八五，連同原有持分合計持分十萬分之四一七六，另訴願人○○○持分十萬分之一五三六，均係○○地號土地上房屋之基地持分，因捷運○○線穿越○○地號地下，應有損害補償。八十一年十二月十七日穿越地被註記，八六年穿越該地，八七年三月發放損害補償，自應發給發放時土地持分登記所有權人。

- (二) 原處分機關既自認無法令依據，捏詞謂發放時系爭土地所有權雖已移轉登記於訴願人等，仍應發給註記時系爭土地登記之所有權人，係以推測臆斷以無權利人為有權，圖利發放時無權之註記時所有權人，殊屬違誤。
- (三) 本案原處分機關前次違法處分，經交通部以八十九年六月一日交訴八十八字第0六八一四二號再訴願決定：「原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」並於決定理由中指示，依註記時登記人發放救濟補償金無據，原處分機關竟違背兩次再訴願決定，仍違法為同一之處分，發放註記時之所有權人，不發放予發放時之登記所有權人，顯違訴願法第九十五條規定。
- (四) 訴願（含再訴願）決定確定後，依訴願法第九十五條規定，就其事件，有拘束各機關之效力。況再訴願決定書指示，訴願人之土地所有權移轉登記，依土地法第四十三條規定，有絕對效力，即已取得穿越地之上及地下一切權利，當包括穿越「註記」。又原處分機關核定發放救濟金仍以註記當時之土地所有權人為發放對象並無法律依據，猶屬違誤。
- (五) 我國土地登記制度，登記有絕對效力，土地法第四十三條定有明文。發放補償金時土地登記所有權人，有土地登記簿為憑，發放對象有據，作業上無任何困難。且登記之結果，已公示民法第二百九十七條之債務人即原處分機關，原處分機關謂非經通知原處分機關不生效力，作業失所依據云云，當屬認事用法違誤。
- (六) 土地權利之得喪變更，以土地登記為準，民法第七百五十八條及土地法第七十二條定有明文，土地買賣移轉登記後，出賣人之土地一切權利，包含土地登記簿之「註記」，均由買受人取得。系爭土地八十三年買賣，出賣人已喪失一切土地權利，註記穿越之補償權，當已移轉由買受人取得，自應發放給發放時土地所有權人，原處分機關發放給註記時之土地所有權人，不僅違法，亦失公平正義。民法第七百七十三條規定，土地所有權，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下，土地買賣移轉，其地下穿越損害補償債權，當然附屬於土地所有權之範圍內移轉。況該穿越之債權，亦土地之出產物、從物，依民法第六十六條、第六十八條規定，自己一併交與買受人即訴願人等，從而穿越補償，自應發給訴願人等，法理甚明。

(七) 本案捷運工程穿越訴願人等持分所有系爭土地之下，如發生任何災害，必由訴願人等承受，註記時之所有權人並無受害。原處分機關未斟酌補償發放時，現所有權人有不可預期之損害，殊屬未合。 民法第三百七十三條規定，買賣標的物之利益及危險，自交付時起，均由買受人承受負擔，即利益以交付為準，非以登記為準。系爭土地之註記時間為八十一年十二月十七日，但早於八個月前已交付訴願人，縱依註記時之利益，應屬已受領交付之買受人即訴願人等所有，註記之補償金，自應發給已受領交付之訴願人等。

三、卷查本件訴願人等以八十六年九月十九日申請函向原處分機關主張其已於八十三年六月三十日經由買賣關係取得系爭土地之持分，依民法第六十六條第二項等規定，當然即取得該土地穿越補償持分債權，而請求原處分機關發給穿越補償云云，原處分機關嗣以八十六年十月六日北市捷權字第八六二二四八七六〇〇號書函復知訴願人等，表示訴願人等若無提供該救濟或補償金受領之讓與證明文件，原處分機關則依本府法規委員會相關函釋意旨，將救濟金發給註記當時之所有權人。訴願人等不服，提起訴願，經本府以訴願人等不服之書函僅係理由說明，非屬行政處分，而以訴願人等提起訴願為程序不合予以駁回，訴願人等提起再訴願，案經交通部認上開書函已有否准請領救濟金之表示，難謂非行政處分，應為實體審查，而以八十七年六月十九日交訴字第〇二八七六一號再訴願決定：「原決定撤銷，由決定機關另為適法之決定。」本府爰依上開再訴願決定意旨，以八十七年八月二十六日府訴字第八七〇四八三四四〇〇號訴願決定：「訴願駁回。」訴願人等仍不服，提起再訴願，嗣經交通部以八十八年三月四日交訴字第〇一五〇七號再訴願決定：「原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」原處分機關依上開再訴願決定意旨，邀集本府相關單位研析及依現場實務狀況詳加審酌，咸認穿越救濟金仍應依本府法規委員會前開函釋意旨發給註記當時之土地所有權人為當，乃以八十八年五月三十一日北市捷權字第八八二一二〇一七〇〇號函復否准訴願人等關於本案救濟補償金之發放請求。訴願人等仍表不服，提起訴願、再訴願，嗣經交通部以八十九年六月一日交訴字第〇六八一四二號再訴願決定：「原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」其理由略以：「.....原處分機關重為處分時，復持與前次處分時相同理由，仍以註記當時之土地所有權人為救濟補償金發放對象，即難謂有妥適，原決定機關復予維持，亦有疏略，揆諸首揭判例與說明，爰將原決定及原處分均撤銷，原處分機關若無新理由，不得再為與原處分相同之處分。：....」

原處分機關嗣再邀集本府各相關單位依實際狀況研酌，仍認穿越救濟金發給註記當時之土地所有權人並無違誤，乃以 原處分機關業於八十一年十二月十七日已辦理註記登記於土地登記簿上，對外即具有公示性，訴願人等應得預見捷運穿越及知悉依當時計算補償費為零之事實； 就系爭土地之前後手土地所有權人而言，應受法律保護之利益或謂

得受損失補償之權益，係相對而非絕對，亦即補償前手則對後手無再重複補償之可能，反之亦然； 本案依據七十九年六月十五日發布之大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法第八條之規定辦理穿越註記之土地，依該第八條規定以註記方式辦理者則無補償規定； 交通部及內政部於八十五年四月十七日會銜修正前開辦法，改以依穿越土地之公告土地現值總額乘以穿越土地深度（或高度）之補償率為穿越補償費，前開辦法第九條第一項規定已明定將補償費發放給註記當時之土地所有權人。及註記登記之公示性雖不若徵收公告之強制性（不得再移轉），但對外發生公示及預見可能性是相同的，亦係同在確定補償發放之對象； 本案已依當時八十五年法律授權之前開辦法發價給註記登記所有權人者計有一千餘人，若無合理之基礎作為異於當時授權法規補償註記名義人之處理時，即有違反行政自我拘束及平等原則被認定為違法之可能，此即「相同案件為相同處理」之法理，故本案處理可謂考量整體一致性並遵守當時中央法規及法安定性之要求，並符合公平原則云云為由，認本案穿越救濟金發給註記當時之土地所有權人並無違誤，而以前開八十九年八月十四日北市捷權字第892-1848700號函復否准訴願人等關於本案系爭穿越補償之發放請求。

四、惟按首掲行為時及九十年五月十一日修正公布之大眾捷運法第四條第一項規定，均明定該法之直轄市主管機關為直轄市政府，準此，原處分機關就訴願人等以八十六年九月十九日申請函所為系爭穿越補償之發放請求，無論准否，均應以本府名義而為處分。詎原處分機關逕以其名義為前開否准之處分，姑不論該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。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第八十一條之規定，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 陳敏
委員 曾巨威
委員 曾忠己
委員 劉興源
委員 黃旭田

中　　華　　民　　國　　九十一　　年　　八　　月　　一　　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)